Aboriginal Affairs and Northern Development Canada
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport au Parlement sur l'examen quinquennal de l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Septembre 2014

Canada

© Sa Majesté la Reine de chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien, 2014

www.aandc-aandc.gc.ca
1-800-567-9604
TTY seulement 1-866-553-0554

Version anglais :
Catalogue R5-18/2014E-PDF
ISBN 978-1-100-24986-5 (PDF)

Version français :
Catalogue R5-18/2014F-PDF
ISBN 978-0-660-22670-5 (PDF)

This publication is also available in English under the title: *Report to Parliament on the Five-Year Review of the Repeal of Section 67 of the Canadian Human Rights Act.*

Table des matières

SOMMAIRE 5

Survol 5

Sommaire des effets de l'abrogation de l'article 67 sur les plaintes relatives aux droits de la personne 7

Sommaire des constations des organisations autochtones nationales 8

Sommaire des constatations résultant des processus de mobilisation et de consultation en ligne d'AADNC 9

CHAPITRE 1 : MÉTHODE ET OBJET DE L'EXAMEN QUINQUENNAL 11

CHAPITRE 2 : LE CONTEXTE DE LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE* ET L'ABROGATION DE L'ARTICLE 67 13

2.1 Survol de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* 13

2.2 L'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* 14

2.3 Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne 15

2.4 Application de l'abrogation de l'article 67 16

2.5 Mise en œuvre de l'abrogation de l'article 67 17

CHAPITRE 3 : GRANDES LIGNES DE L'ÉTUDE SUR L'ÉTAT DE PRÉPARATION DES PREMIÈRES NATIONS À LA CONFORMITÉ À LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE* 19

3.1 Constations générales de l'étude sur l'état de préparation 19

CHAPITRE 4 : CONSTATATIONS DE L'EXAMEN QUINQUENNAL 24

4.1 Plaintes contre le gouvernement du Canada après l'abrogation 24

4.2 Plaintes contre les gouvernements des Premières Nations après l'abrogation 28

4.3 Points saillants des constatations de l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) 28

4.4 Points saillants des constats du Congrès des peuples autochtones (CPA) 36

4.5 Les constats du processus de mobilisation et de consultation en ligne d'AADNC 41

CONCLUSION 42

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE 44

SOMMAIRE

Survol

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* (*LCDP*), entrée en vigueur en 1977, vise à garantir l'égalité des chances et l'absence de discrimination dans les secteurs sous réglementation fédérale. Cependant, l'exemption prévue à l'article 67 a pour effet de soustraire de l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* les dispositions de la *Loi sur les Indiens* ainsi que toute décision ou mesure prise par un conseil de bande ou le gouvernement fédéral en vertu de cette loi. Bien que cette exemption n'ait été prévue que comme mesure temporaire, elle est demeurée en vigueur jusqu'à ce que le Parlement adopte la *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne* (projet de loi C-21) en 2008.

La *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne* (ci-après, la *Loi*), qui a reçu la sanction royale le 18 juin 2008, a abrogé l'article 67 de la *LCDP*, éliminant du coup la soustraction de l'application de la *LCDP* qui s'appliquait aux décisions ou aux mesures prises par un conseil de bande ou le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou conformément à celle-ci. L'abrogation est entrée en vigueur en juin 2008 pour le gouvernement fédéral, mais accordait une période de grâce de trois ans aux conseils de bande, soit jusqu'en 2011, avant de prendre effet. Les décisions, mesures ou omissions faites dans le cadre ou en vertu de la *Loi sur les Indiens* qui pourraient faire l'objet de plaintes doivent cependant s'inscrire dans le champ d'application de la *LCDP*, soit l'emploi et l'offre de biens, de services, d'installations ou d'adaptations habituellement offerts au grand public. Par conséquent, c'est uniquement dans la mesure où l'on juge qu'il s'agit d'un service, de l'offre d'installations ou d'adaptations ou d'un emploi que les décisions ou activités qui relèvent de la *Loi sur les Indiens* pourront faire l'objet d'une plainte en vertu de la *LCDP*.

La CCDP est responsable de l'administration continue de la *LCDP*, ce qui comprend le processus d'évaluation préliminaire et l'enquête des plaintes, la prestation de médiation et d'autres mécanismes de règlement des différends pour résoudre les plaintes, et lorsque justifié, l'acheminement vers le Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP). Dans l'esprit de ce mandat, et dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne* et de l'élimination de l'exemption en vertu de l'article 67, le rôle de la CCDP a été élargi et englobe dorénavant les activités liées à la préparation des Premières Nations à la conformité à la *LCDP*. Par suite de l'abrogation de l'article 67, la CCDP a reçu 5,7 millions de dollars en financement entre 2009 et 2014 pour ses activités de mobilisation et de mise en œuvre auprès des Premières Nations et d'autres intervenants, ainsi que pour la mise en place de son infrastructure organisationnelle pour être prête à répondre aux nouvelles exigences découlant de l'abrogation.

La *Loi* impose au gouvernement du Canada de réaliser deux examens, conjointement avec les organisations représentant les intérêts des Premières Nations, suivant lesquels un rapport sera déposé au Parlement.

Le premier de ces examens sur l'état de préparation des Premières Nations à s'obtempérer à la *LCDP* modifiée a été mené par AADNC, avec du financement versé à l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et le Congrès des peuples autochtones (CPA) afin que ces derniers puissent mener des examens indépendants et contribuer des

chapitres au report qui a été déposé au Parlement le 17 juin 2011.

La *Loi* impose aussi au gouvernement du Canada de réaliser, conjointement avec les organisations représentant les intérêts des Premières Nations, un examen approfondi des effets de l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* dans les cinq ans suivant le jour où la sanction royale a été accordée à la *Loi*, et de présenter un rapport sur cet examen aux deux chambres du Parlement.

En application des obligations qui lui conféraient les modifications apportées à la *LCDP*, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC, ou le Ministère) a collaboré avec des organisations autochtones nationales et a reçu de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP, ou la Commission) des renseignements pour mener l'examen quinquennal et rédiger un rapport sur les effets de l'abrogation, en 2008, de l'article 67 la *LCDP*.

Le Ministère a mis à la disposition de l'APN, l'AFAC et du CPA des ressources pour les aider à sonder leurs membres en vue de mener un examen, de recueillir de l'information et de faire rapport au sujet des effets de l'abrogation de l'article 67 sur les Premières Nations et leurs gouvernements.[1] De plus, AADNC a aussi recueilli les données fournies par la CCDP sur le nombre et la nature des plaintes formulées après l'abrogation de l'article 67 contre le gouvernement fédéral et les conseils de bande, et ajouté à ces données l'information détenue par le Ministère lui-même au sujet des plaintes. Enfin, le Ministère a écrit aux chefs et aux conseils de toutes les Premières Nations du Canada régies par la *Loi sur les Indiens* pour les inviter à commenter volontairement par écrit les conséquences de l'abrogation de l'article 67, et il a mis en ligne un outil Web permettant aux individus de connaître leurs opinions et leurs points de vue.

Le présent rapport contient de l'information sur les impacts exercés par l'abrogation depuis 2008, y compris sur : le nombre et la nature des plaintes déposées auprès de la CCDP contre le gouvernement du Canada et les conseils de bande qui peuvent être reliées à l'abrogation; les constats des examens respectifs menés par l'AFAC et le CPA au sujet des effets de l'abrogation de l'article 67; les commentaires individuels reçus au moyen de l'outil de consultation en ligne d'AADNC.

Pour dépeindre le contexte des conclusions de l'examen quinquennal, ce rapport présente également un portrait de la LCDP, y compris de l'article 67 et information sur l'objet, l'intention, l'application et la mise en œuvre des modifications de 2008 à la LCDP par l'abrogation de l'article 67. En outre, le rapport fournit des faits saillants des conclusions de l'étude sur l'état de préparation des communautés et organisations des Premières Nations à la conformité à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui a été présenté au Parlement en juin 2011.

Les résultats de cet examen fourniront à la CCDP, au gouvernement du Canada, aux gouvernements et collectivités des Premières Nations et à d'autres intervenants l'information dont ils ont besoin pour mieux cerner les problèmes potentiels.

[1] Après avoir initialement accepté de participer à l'examen quinquennal, l'APN a changé d'idée après l'adoption d'une résolution des chefs en ce sens lors de son assemblée générale annuelle de juillet 2014.

Sommaire des effets de l'abrogation de l'article 67 sur les plaintes relatives aux droits de la personne

Dans le but de l'examen quinquennal et la préparation de ce rapport, le Ministère a reçu de la CCDP des renseignements sur le nombre et la nature des plaintes déposées contre le gouvernement du Canada et des conseilles de bandes dans la période suivant l'abrogation, soit du 18 juin 2008 au 4 mars 2014. Ces renseignements ont été complétés par des données sur le nombre et la nature des plaintes déposées contre AADNC, dont le Ministère assure la surveillance et le suivi.

Selon ces renseignements, la CCDP aurait reçu en tout quarante neuf (49) plaintes contre le gouvernement fédéral depuis le 18 juin 2008 qui aurait autrement été protégées par l'article 67 avant les modifications du 18 juin 2008. Quarante quatre (44) de ces plaintes ont été déposées contre AADNC, une (1) contre la Société canadienne d'hypothèques et de logement, deux (2) contre l'Agence du revenu du Canada et deux (2) contre Santé Canada. Des quarante neuf (49) plaintes reçues, la Commission en a accepté vingt six (26), dont vingt cinq (25) étaient déposées contre AADNC et une (1) contre Santé Canada. Toutes les autres plaintes ont été rejetées par la CCDP. Une des fonctions administratives clés de la CCDP s'agit de trier toutes les plaintes formelles déposées en vertu de la *LCDP*, afin de déterminer si elles sont recevables ou si elles doivent être fermées parce qu'elles ne rencontrent pas les motifs établis dans la *LCDP*.

La majorité des vingt cinq (25) plaintes actives (ouvertes) déposées contre AADNC suivant l'abrogation qui sont pertinentes pour l'examen des effets de l'abrogation de l'article 67 citent l'origine nationale ou ethnique, la situation de famille ou la race comme motifs de discrimination et se rapportent aux grandes questions suivantes :

- inscription au Registre des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*;
- financement de programmes pour des personnes handicapées (et leurs proches), services à l'enfance et à la famille, éducation spécialisée;
- autres enjeux comme les baux, les élections selon les coutumes de la bande et des problèmes de consultation.

Pour ce qui est des plaintes portées contre les conseils de bande après l'abrogation, la Commission a reçu entre le 18 juin 2011 et le 4 mars 2014 quatre-vingt-dix-neuf (99) plaintes contre des gouvernements des Premières Nations pour des motifs autrefois interdits par l'article 67, avant l'entrée en vigueur (le 18 juin 2011) des modifications visant les gouvernements des Premières Nations. La CCDP a accepté trente-six (36) des quatre-vingt-dix-neuf (99) plaintes directement reliées à l'après-abrogation de l'article 67. La majorité de ces plaintes avaient comme motifs de discrimination la situation de famille et l'origine nationale ou ethnique, et se rapportaient à l'emploi, à la fourniture de services et à l'exercice de représailles.

Sommaire des constations des organisations autochtones nationales

L'association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et le Congrès des peuples autochtones (CPA), respectivement, ont établi leurs propres mécanismes pour recueillir et analyser l'information sur les conséquences de l'abrogation de l'article 67 pour les Premières Nations. L'AFAC a mené un sondage en ligne, et discuté de ce thème avec ses membres lors de son assemblée générale annuelle de juillet 2014. Quant au CPA, il a tenu à ce sujet une table ronde d'une journée avec ses associations affiliées pour recueillir leurs points de vue sur les effets de l'abrogation.

Il est important de noter que, bien que les organisations nationales autochtones ont décrit l'approche et la méthodologie de leurs examens respectifs, les perspectives exprimées dans leurs rapports, et dont le présent rapport fait écho, sont entièrement les leurs. Ni AADNC, ni aucun autre ministère ou organisme fédéral, n'a vérifié les informations, les conclusions et les recommandations présentées dans leurs rapports.

L'examen de l'AFAC vise principalement les effets de l'abrogation de l'article 67 sur les Premières Nations régies par la *Loi sur les Indiens*, et en particulier les effets pour les femmes des Premières Nations et les autres femmes autochtones vivant dans une réserve ou hors-réserve. Après avoir analysé les résultats de ce processus de consultation, l'AFAC a tiré les observations générales suivantes :

- Dans leur quotidien, les femmes autochtones continuent de faire face à la discrimination et à de nombreux obstacles.

- Même si les modifications à la *LCDP* ont commencé à faciliter l'accès des femmes autochtones aux mécanismes de protection de leurs droits fondamentaux, il y a encore beaucoup de chemin à faire dans l'éducation et la formation des gouvernements, des employeurs et des femmes elles-mêmes des Premières Nations, quant à la compréhension de leurs droits et de leurs responsabilités, et quant au processus pour interjeter une plainte ou pour répondre à la discrimination.

- Il faut que le gouvernement fédéral et les gouvernements des Premières Nations, et la CCDP, consacrent plus de temps et d'efforts à prendre en compte adéquatement les besoins des femmes autochtones, et ce, d'une manière adaptée à leur culture, pour qu'elles se sentent en sécurité et puissent participer à ces processus, et qu'ils prévoient des activités de formation et d'éducation.

- Les femmes autochtones ont constamment soulevé la nécessité d'avoir accès à une formation qui leur permette de connaître la nature de leurs droits et les moyens de les faire respecter, tant dans leur collectivité qu'auprès de la CCDP.

- Les femmes autochtones ont, à répétition, évoqué les problèmes d'accès à la justice et à l'information qu'elles rencontrent dans la formulation de leurs plaintes. Le processus de la CCDP est pour elles intimidant et tortueux. Souvent, elles sacrifient leur bien-être personnel en décidant d'abandonner leur plainte et de ne pas passer à l'étape de l'enquête, parce qu'elles jugent le processus trop ardu.

- Les femmes autochtones ont également cité les complexes facteurs juridiques et culturels, souvent contradictoires, qui entravent la résolution des plaintes. Étant donné que la *LCDP* et les modifications de 2008 ne sont pas à leurs yeux conçues d'une façon adaptée à la culture des Premières Nations, il leur est difficile de concilier ces deux éléments dans la quête d'une solution à un problème. Elles ont souligné que la loi, en général, ne respecte pas les cultures et les traditions autochtones.

- Pour les femmes autochtones qui vivent dans une collectivité éloignée ou de petite taille, où il y a moins d'anonymat, il peut être difficile de déposer une plainte en vertu de la *LCDP*. Ces femmes craignent pour leur bien-être et, par crainte de représailles, abandonnent souvent les plaintes de discrimination avant le stade de l'enquête. Elles doutent de la capacité de la CCDP ou du processus judiciaire de traitement des plaintes à les protéger et/ou à les aider, et jugent ces mécanismes inaccessibles et sources de revictimisation. D'autres facteurs contribuent également à entraver l'accès au processus de traitement des plaintes de la *LCDP* : pauvreté, responsabilités parentales et familiales, faible niveau de scolarité ou de littératie, accès limité aux technologies de l'information à la maison ou dans la collectivité.

- La majorité des femmes ne croient pas que les gouvernements des Premières Nations ont accès à la formation ou aux ressources dont ils auraient besoin pour prendre les mesures nécessaires à l'application de la *LCDP* et pour fournir ce qu'exige la loi ou pour prendre les mesures requises d'accommodement en milieu de travail pour les femmes qui portent plainte pour discrimination.

Le rapport du CPA assujettit à une approche davantage pan-autochtone l'examen et l'analyse des effets de l'élimination des exemptions prévues à l'article 67. Parmi ses constats, le CPA met en lumière les problèmes suivants :

- Une méconnaissance générale de la *LCDP* parmi ses membres.

- L'incapacité des individus, des collectivités et des organisations autochtones à se prévaloir pleinement de la *LCDP* et des protections qu'elle est censée offrir.

- Un manque de ressources financières et humaines pour faire face aux problèmes de droits de la personne et prévenir la formulation de plaintes au titre des divers motifs prévus à la *LCDP*.

Les deux organisations ont souligné que les problèmes soulevés dans leur étude d'évaluation des besoins des Premières Nations, déposée au Parlement en juin 2011, perdurent, et toutes deux ont réitéré, dans leurs rapports sur l'examen quinquennal, les recommandations qu'elles avaient présentées dans le cadre de cette étude.

Sommaire des constatations résultant des processus de mobilisation et de consultation en ligne d'AADNC

Les processus ministériels de mobilisation et de consultation en ligne ont trouvé peu d'écho auprès des gouvernements et des individus des Premières Nations. Cependant, les commentaires formulés par les individus qui se sont prononcés reflétaient bon nombre des constatations présentées dans les examens de l'AFAC et du CPA. Selon tous les répondants qui se disent membres d'un gouvernement

des Premières Nations, voici quels étaient, dans l'optique des gouvernements des Premières Nations, les principaux problèmes :

- La longueur et le coût du processus décisionnel entourant la formulation de plaintes en vertu de la *LCDP* et du processus à suivre pour se défendre contre de telles plaintes.

- Le manque de préparation, de formation, de capacité et de ressources des gouvernements des Premières Nations pour ce qui est de se conformer aux modifications apportées à la *LCDP*.

- La nécessité d'obtenir des ressources pour mettre à niveau les bâtiments communautaires afin de les rendre accessibles aux personnes handicapées.

- La nécessité pour les Premières Nations d'obtenir un soutien gouvernemental dans la formulation de leurs propres lois, conformes aux façons de faire, aux traditions et aux cultures autochtones, y compris pour l'établissement, en matière de droits fondamentaux, de protections et de mécanismes propres aux Premières Nations.

CHAPITRE 1 : MÉTHODE ET OBJET DE L'EXAMEN QUINQUENNAL

La *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui a reçu la sanction royale le 18 juin 2008, a abrogé l'article 67 de la *LCDP*, éliminant du coup la soustraction de l'application de la *LCDP* qui s'appliquait aux décisions ou aux mesures prises par un conseil de bande ou le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou conformément à celle-ci. L'abrogation est entrée en vigueur en juin 2008 pour le gouvernement fédéral, mais accordait une période de grâce de trois ans aux conseils de bande, soit jusqu'en 2011, avant de prendre effet.

La *Loi* impose au gouvernement du Canada de réaliser, conjointement avec les organisations représentant les intérêts des Premières Nations, un examen approfondi des effets de l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* dans les cinq ans suivant le jour où la sanction royale a été accordée à la *Loi*, et de présenter un rapport sur cet examen aux deux chambres du Parlement.

> *« 2. (1) Dans les cinq ans qui suivent la date de sanction de la présente loi, un examen approfondi des effets de l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne est entrepris conjointement par le gouvernement du Canada et les organismes que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien désigne comme représentant, collectivement, les intérêts des peuples des Premières Nations de l'ensemble du Canada.*
>
> *(2) Un rapport sur l'examen visé au paragraphe (1) est présenté aux deux chambres du Parlement dans l'année qui suit le début de cet examen. »*[2]

En application de cette exigence, des ressources ont été mises à la disposition de APN, de l'AFAC et du CPA, pour aider ces organismes à sonder leurs membres en vue de mener un examen, de recueillir de l'information et de faire rapport au sujet des effets de l'abrogation de l'article 67 sur les Premières Nations et leurs gouvernements. On avait également offert un financement à l'APN, qui avait initialement accepté de participer à l'initiative. Cependant, elle a par la suite retiré sa participation à l'examen quinquennal, après qu'une résolution des chefs en ce sens eut été adoptée à l'assemblée générale annuelle tenue à Halifax (Nouvelle-Écosse) du 15 au 17 juillet 2014.[3]

Chacune des organisations participant a établi sa propre méthode de collecte et d'analyse de l'information sur les répercussions de l'abrogation de l'article 67 sur les communautés et les gouvernements des Premières Nations. L'AFAC a mené un cybersondage pour recueillir des données et des renseignements sur les opinions et les points de vue des répondants, et abordé la question avec ses membres durant son assemblée générale annuelle de juillet 2014. Le CPA a consacré à ce sujet une table ronde avec ses organisations affiliées pour recueillir leurs points de vue sur les effets de l'abrogation.

Outre les contributions des organisations autochtones nationales participantes, AADNC a recueilli les données fournies par la CCDP sur le nombre et la nature des plaintes depuis 2008 dans la foulée de

---

[2] *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.C. 2008, ch. 30. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2008_30/page-1.html.

[3] « *Examen quinquennal de l'application de la LCDP parmi les Premières Nations,* » Résolution n° 21/2014, Assemblé des Premières Nations, Assemblée générale annuelle, Halifax, Novelle- Écosse, 15, 16 et 17 juillet 2014. Sur Internet : http://www.afn.ca/uploads/files/resolutions/aga_2014_resolutions_-_fre.pdf.

l'abrogation de l'article 67. Le Ministère a ainsi reçu des données de la CCDP sur le nombre et la nature des plaintes formulées à l'encontre du gouvernement du Canada et des conseils de bande depuis l'abrogation, du 18 juin 2008 au 4 mars 2014. L'information fournie par la CCDP sur les plaintes portées contre le Canada a été étayée par les données tenues par le Ministère lui-même au sujet du nombre et de la nature des plaintes portées à son encontre.

Enfin, le Ministère a écrit aux chefs et aux conseils de toutes les Premières Nations du Canada régies par la *Loi sur les Indiens* pour les inviter à commenter volontairement par écrit les conséquences de l'abrogation de l'article 67, et il a mis en ligne un outil Web permettant aux individus de connaitre leurs opinions et leurs points de vue.

Le présent rapport vise à fournir de l'information au sujet des effets de l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* sur le gouvernement du Canada ainsi que sur les Premières Nations et leurs gouvernements. Il contient donc des renseignements sur le nombre et la nature des plaintes relatives aux droits de la personne déposées auprès de la CCDP aussi bien contre le gouvernement fédéral que contre les conseils de bande et entendues par le TCDP, qui sont reliées à l'abrogation. En plus, le rapport présente les points saillants des analyses et les constatations des examens que l'AFAC et le CPA ont menés en s'appuyant sur leurs activités respectives de consultation de leurs membres, et il fait part des commentaires formulés par les participants individuels au processus ministériel de consultation en ligne.

Pour dépeindre le contexte des conclusions de l'examen quinquennal, ce rapport présente également un portrait de la *LCDP*, y compris de l'article 67 et information sur l'objet, l'intention, l'application et la mise en œuvre des modifications de 2008 à la *LCDP* par l'abrogation de l'article 67. En outre, le rapport fournit des faits saillants des conclusions de l'étude sur l'état de préparation des communautés et organisations des Premières Nations à la conformité à la *LCDP*, qui a été présenté au Parlement en juin 2011.

Les résultats de cet examen fourniront à la CCDP, au gouvernement du Canada, aux Premières Nations et aux autres intervenants l'information dont ils ont besoin pour mieux cerner les problèmes potentiels.

CHAPITRE 2 : LE CONTEXTE DE LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE* ET L'ABROGATION DE L'ARTICLE 67

2.1 Survol de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[4]

La *LCDP*, entrée en vigueur en 1977, interdit les pratiques discriminatoires dans les domaines de l'emploi, du logement et de la fourniture de biens et de services qui sont habituellement offerts au grand public. La *LCDP* s'applique à la législation fédérale, aux ministères, aux organismes et aux sociétés d'État fédéraux, ainsi qu'aux entreprises et industries sous réglementation fédérale, comme celles des secteurs des banques et des communications. La *LCDP* décrit onze motifs de distinction illicite :

- la race;
- l'origine nationale ou ethnique;
- la couleur;
- la religion;
- l'âge;
- le sexe (y compris la grossesse et l'accouchement);
- l'orientation sexuelle;
- l'état matrimonial;
- la situation de famille;
- l'incapacité mentale ou physique (y compris la dépendance antérieure ou actuelle à l'alcool ou aux drogues);
- une condamnation qui a fait l'objet d'une réhabilitation ou d'une suspension du casier criminel (ou état de personne graciée).

Pour assurer une protection efficace contre la discrimination fondée sur chacun de ces motifs, la *LCDP* prévoit un mécanisme d'enquête et une procédure de résolution de discrimination.

Les personnes et groupes peuvent se prévaloir de la protection des droits de la personne en déposant une plainte pour discrimination dans les sphères de l'emploi et de la prestation de services de compétence fédérale auprès de la CCDP, qui enquêtera. La CCDP administre la *LCDP*, y compris l'évaluation et l'enquête de plaintes, la prestation de services de conciliation pour le règlement de plaintes valides, et, s'il y a lieu, oriente les plaintes vers le TCDP.

Le TCDP est un organisme de nature quasi judiciaire distinct et indépendant de la CCDP. Il a le pouvoir de tenir des audiences, d'examiner des preuves et de rendre une décision déterminant si un acte de discrimination a bel et bien été commis. Le TCDP rend des décisions sur des cas portés à son attention, et c'est lui qui détient les pouvoirs généraux d'intervention pour régler les plaintes. Ses décisions peuvent être exécutées par la Cour fédérale.

En plus de son rôle d'administration du processus de plaintes, la CCDP mène aussi des recherches et entreprend des projets pour informer les membres du grand public sur leurs droits conférés par la

[4] *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/H-6/TexteComplet.html.

LCDP. Elle surveille aussi les programmes, politiques et lois fédéraux qui ont une incidence sur les droits en matière d'égalité de groupes vulnérables dans la société canadienne. La CCDP travaille aussi avec des organisations de compétence fédérale pour prévenir des comportements discriminatoires dans leurs milieux.

À quelques exceptions près, aucune loi fédérale ni aucun acte posé par le gouvernement fédéral ou par une entité sous réglementation fédérale n'est à l'abri d'un examen visant à faire respecter les droits de la personne. L'article 67 de la *LCDP*, par contre, allait à l'encontre de cette approche inclusive.

2.2 L'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Malgré les protections mises en place par la *LCDP* en 1977, il restait un domaine où il n'était pas possible de formuler de plaintes jusqu'au 18 juin 2008. En effet, l'article 67 de la *LCDP* protégeait explicitement le gouvernement fédéral et les conseils de bande contre les plaintes pour discrimination relatives à toute décision ou mesure autorisée par la *Loi sur les Indiens*. L'article 67 prévoyait ceci :

> « *La présente loi est sans effet sur la* Loi sur les Indiens *et sur les dispositions prises en vertu de cette loi* ».

Cette exception a été adoptée au départ en 1977 en tant que disposition législative temporaire devant laisser suffisamment de temps pour permettre d'apporter des modifications aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* reconnues comme susceptibles de faire l'objet de plaintes en vertu de la *LCDP* contre le gouvernement fédéral et les conseils de bande agissant en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

L'article 67 touchait principalement les personnes inscrites ou ayant droit à l'inscription à titre d'« Indien » et des membres des bandes Indiennes en vertu de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que les personnes (autochtones et non autochtones) résidant normalement dans une réserve, et empêchait l'application de la *LCDP* à toute mesure ou décision liée à la *Loi sur les Indiens*, prise par le gouvernement fédéral ou les conseils de bande.[5]

Depuis l'incorporation de l'article 67 à la *LCDP* en 1977, le gouvernement du Canada avait l'intention, tôt ou tard, de l'abroger, pour veiller à ce que toutes les personnes aient accès à la même protection en matière de droits de la personne. Cependant, il a fallu au Parlement une trentaine d'années pour retirer l'exemption de la *Loi sur les Indiens* à la *LCDP*. Après plusieurs tentatives effectuées entre 1992 et 2006, le Parlement a fini par adopter la *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui est entrée en vigueur le 18 juin 2008 pour le gouvernement fédéral et le 18 juin 2011 pour les gouvernements des Premières Nations, et qui a entraîné l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP*.[6]

---

[5] La *Loi sur les Indiens* ne s'applique pas aux Inuits, aux Métis et aux Indiens non inscrits; par conséquent, ces groupes autochtones ne sont pas touchés de la même façon par l'exemption en vertu de l'article 67, sauf pour les membres de ces groupes résidant sur une réserve.

[6] *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.C. 2008, ch. 30. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2008_30/page-1.html.

2.3 *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne*

La *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui a reçu la sanction royale le 18 juin 2008, a abrogé l'article 67 de la *LCDP*, éliminant du coup la soustraction de l'application de la *LCDP* qui s'appliquait aux décisions ou aux mesures prises par un conseil de bande ou le gouvernement fédéral en vertu ou de le *Loi sur les Indiens* ou conformément à celle-ci. Selon l'article 3 de la *Loi* :

> *« [...] les actes ou omissions du gouvernement d'une première nation – y compris un conseil de bande, un conseil tribal ou une autorité gouvernementale qui offre ou administre des programmes ou des services sous le régime de la* Loi sur les Indiens *– qui sont accomplis dans l'exercice des attributions prévues par cette loi ou sous son régime ne peuvent servir de fondement à une plainte déposée au titre de la partie III de la* Loi canadienne sur les droits de la personne *s'ils sont accomplis dans les trente-six mois suivant la date de sanction de la présente loi. »*

Le paragraphe 1,2 de la *Loi* comporte une disposition exigeant de la CCDP, du TCDP et des tribunaux qu'ils tiennent compte des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières Nations lorsqu'ils appliquent la *Loi* dans le cas d'une plainte déposée contre le gouvernement d'une Première Nation. Cependant, cette règle a des limites dans la mesure où ces traditions et règles doivent être compatibles avec le principe de l'égalité entre les sexes.

En prévision de l'adoption de la *Loi* en 2008, les dirigeants des Premières Nations ont insisté sur le fait qu'ils avaient besoin de temps pour se préparer à se conformer à la *LCDP*. Par conséquent, l'abrogation de l'article 67 est entrée en vigueur en juin 2008 pour le gouvernement fédéral, mais accordait une période de grâce de trois ans aux conseils de bande, soit jusqu'au 18 juin 2011, avant de prendre effet. Ce délai de grâce de 36 mois pour les conseils de bande a été prévu dans la loi pour donner aux Premières Nations assez de temps pour déterminer ce que l'abrogation signifierait pour leur collectivité et leur gouvernement.

Par ailleurs, l'article 4 de la *Loi* impose au gouvernement du Canada de réaliser, conjointement avec les organisations représentant les intérêts des peuples autochtones au cours de la période de grâce de trois ans une étude visant à définir l'ampleur des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les collectivités, les gouvernements et les organismes des Premières Nations se conforment à la LCDP. L'étude sur l'état de préparation a été réalisée conjointement avec l'APN, l'AFAC et le CPA, et les conclusions de cette étude ont été déposées au Parlement le 17 juin 2011.

L'article 2 de la *Loi* impose aussi au gouvernement du Canada de réaliser, conjointement avec les organisations représentant les intérêts des Premières Nations, un examen approfondi des effets de l'abrogation de l'article 67, et doit être présentée au Parlement. Comme il a déjà été souligné, l'examen quinquennal porte sur les effets de l'abrogation de l'article 67 sur le gouvernement du Canada et sur les Premières Nations et leurs gouvernements, et il a été mené en collaboration avec l'AFAC et le CPA et avec des renseignements de la CCDP. Les constatations de l'examen quinquennal figurent au chapitre 4 du présent rapport.

2.4 Application de l'abrogation de l'article 67

Malgré la protection que conférait l'article 67 avant les modifications à la *LCDP* apportées en 2008, il importe de préciser que les mesures prises par de nombreux gouvernements des Premières Nations ont toujours été assujetties à la *LCDP*, puisque de nombreuses mesures (ou omissions) sont prises en vertu d'une autre autorité et non de la *Loi sur les Indiens*. Au nombre des exemples des domaines décisionnels qui étaient toujours assujettis à la *LCDP*, et qui demeurent inchangés par l'abrogation de l'article 67, on compte :

- les décisions de conseils de bande et d'administrateurs sur les ressources humaines, comme l'embauche et les congédiements;
- les décisions de conseils de bande et d'administrateurs au sujet de l'infrastructure, comme les mesures d'adaptation offertes aux personnes handicapées;
- les lois, codes et politiques adoptés par les conseils de bande et entrés en vigueur à l'extérieur du cadre de la *Loi sur les Indiens*, comme des lois des Premières Nations adoptées en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*;
- les décisions des gouvernements des Premières Nations qui ne dirigent pas leurs activités en vertu de la *Loi sur les Indiens*, soit les Premières Nations qui se gouvernent elles-mêmes.[7]

Il convient aussi de noter que l'abrogation de l'article 67 ne modifie en rien le fonctionnement de la *Loi sur les Indiens*, dont les dispositions continuent de s'appliquer à ceux qui sont inscrits ou qui sont admissibles à l'inscription à titre d'Indiens; aux membres de bandes; aux chefs et aux conseils de bande dirigeant leurs activités sous le régime de la *Loi sur les Indiens*; ainsi qu'au gouvernement fédéral.

Depuis le 19 juin 2011, les décisions ou mesures d'un gouvernement des Premières Nations prises en vertu de la *Loi sur les Indiens* peuvent faire l'objet d'une plainte en vertu de la *LCDP*, dont les décisions sur :

- les règlements administratifs adoptés et entrés en vigueur en vertu des articles 81 (pouvoirs d'établir des règlements), 83 (pouvoirs relativement à l'argent) et 85,1 (boissons alcoolisées) de la *Loi sur les Indiens*;
- la gestion de sommes détenues en fiducie pour les bandes;
- la gestion des terres indiennes.

Les décisions, mesures ou omissions faites dans le cadre ou en vertu de la *Loi sur les Indiens* qui pourraient faire l'objet de plaintes doivent cependant s'inscrire dans le champ d'application de la *LCDP*, soit l'emploi et l'offre de biens, de services, d'installations ou d'adaptations habituellement offerts au grand public. Par conséquent, c'est uniquement dans la mesure où l'on juge qu'il s'agit d'un service, de

[7] L'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* n'aura pas de conséquences majeures sur les Premières Nations qui sont parvenues à négocier une entente d'autonomie gouvernementale, car toutes les Premières Nations qui exercent l'autonomie gouvernementale sont assujetties à la *LCDP*, ainsi qu'à la *Charte des droits et libertés*, et dirigent essentiellement leurs activités en dehors du régime de la *Loi sur les Indiens*.

l'offre d'installations ou d'adaptations ou d'un emploi que les décisions ou activités qui relèvent de la *Loi sur les Indiens* pourront faire l'objet d'une plainte en vertu de la *LCDP*.

Il convient également de noter que la CCDP pourrait demander à un plaignant de se servir d'autres recours offerts avant d'accéder aux processus et aux recours offerts en vertu de la *LCDP*. De même, on pourrait juger qu'une décision prise par AADNC ou d'autres ministères fédéraux ne relève pas de la CCDP parce qu'il ne s'agit pas de l'offre d'un bien ou d'un service, ni d'une question liée à l'emploi.

Comme il a déjà été indiqué, l'application de la *LCDP* touche tous les gouvernements de Premières Nations qui dirigent leurs activités sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Trois groupes principaux ont été désignés en tant que groupes les plus touchés par l'abrogation :

- les Indiens inscrits (qui vivent dans les réserves ou hors réserve);
- les membres d'une bande (qui vivent dans les réserves ou hors réserve);
- les résidents des réserves (Autochtones et personnes non autochtones).

2.5 Mise en œuvre de l'abrogation de l'article 67

Rôle de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)

La CCDP est responsable de l'administration continue de la *LCDP*, ce qui comprend le processus d'évaluation préliminaire et l'enquête des plaintes, la prestation de médiation et d'autres mécanismes de règlement des différends pour résoudre les plaintes, lorsque justifié, l'acheminement des plaintes vers le TCDP, et la représentation de l'intérêt public devant le TCDP et les tribunaux. Dans l'esprit de ce mandat, et dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne* et de l'élimination de l'exemption en vertu de l'article 67, le rôle de la CCDP a été élargi et englobe dorénavant les activités liées à la préparation des Premières Nations à la conformité à la *LCDP*.

Par suite de l'abrogation de l'article 67, la CCDP a reçu 5,7 millions de dollars en financement entre 2009 et 2014 pour ses activités de mobilisation et de mise en œuvre auprès des Premières Nations et d'autres intervenants, ainsi que pour la mise en place de son infrastructure organisationnelle pour être prête à répondre aux nouvelles exigences découlant de l'abrogation.[8]

Sous les auspices de son Initiative nationale autochtone, la CCDP joue un rôle de chef de file dans la mise en œuvre en continu de l'abrogation de l'article 67 de la LCDP en travaillant avec les Premières Nations et d'autres intervenants à promouvoir et à protéger les droits de la personne des particuliers dans l'ensemble du Canada. Le but de l'Initiative nationale autochtone est de veiller à ce que la Commission, les gouvernements des Premières Nations, les peuples autochtones ainsi que les autres parties intéressées soient bien préparés pour se pencher sur les changements qui découlent de l'abrogation de l'article 67. À cet égard, la Commission a :

- rencontré les gouvernements des Premières Nations et d'autres intervenants;

[8] *« Enfin une question de droits – Accorder la pleine protection des droits de la personne aux Premières nations, »* Commission canadienne des droits de la personne, juin 2011. Sur Internet : http://www.chrc-ccdp.gc.ca/sites/default/files/nmr_egd-fra.pdf.

- établi des politiques et effectué des recherches;
- mené à bien des activités de formation et de sensibilisation auprès des gouvernements des Premières Nations;
- mis au point des lignes directrices pertinentes relatives aux mécanismes d'enquête et aux processus communautaires de règlement des différends.[9]

Comme résultat de ces activités, une panoplie de nouvelles ressources ont été créées et mises à la disposition des parties intéressées pour les aider dans la mise en œuvre en continu de l'abrogation de l'article 67 et soutenir la conformité des Premières Nations à la *LCDP*, y compris :

- élaboration de matériel didactique adapté aux Premières Nations;
- facilitation d'un projet de recherche sur des processus communautaires de résolution de conflits;
- élaboration de trousses d'outils sur les pratiques exemplaires à l'intention des gouvernements de Premières Nations;
- élaboration d'un guide opérationnel pour l'effectif de la CCDP sur l'équilibre des droits collectifs et individuels, qui leur servira dans l'examen des plaintes et lorsqu'ils représentent l'intérêt public devant le TCDP et les tribunaux.[10]

Rôle des ministères et organismes fédéraux

Tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral sont assujettis à la *LCDP*, et sont donc tenus d'exécuter leurs programmes et de fournir leurs services d'une manière qui respecte pleinement les droits de la personne. Trente sept (37) ministères et organismes fédéraux fournissant des programmes et des services aux Premières Nations sont ainsi touchés.

Le gouvernement du Canada estime que les gouvernements des Premières Nations possèdent les pouvoirs et les autorisations nécessaires pour préparer leurs collectivités et organisations à l'application entière de la *LCDP*, tout comme il le fait pour d'autres gouvernements au Canada. Au fil du temps, à mesure qu'ils recevront des plaintes sur des infractions éventuelles à la *LCDP*, les gouvernements des Premières Nations seront en mesure d'ajuster leurs pratiques de règlement des plaintes de façon à les empêcher de survenir à l'avenir.

De plus, certains ministères et organismes fédéraux offrent des programmes et des services aux collectivités et aux organisations des Premières Nations pour les aider à gérer ces ajustements. Certains de ces programmes et services sont décrits au chapitre 3 du présent rapport. Par ailleurs, comme il a déjà été mentionné, la CCDP, dans le contexte de ses ressources limitées, s'emploie à faire connaître la *LCDP* aux collectivités des Premières Nations, à renforcer les liens qu'elle a créés avec les gouvernements des Premières Nations et à leur transmettre l'information dont elles ont besoin pour continuer de développer leurs capacités afin de se conformer entièrement à la *LCDP*.

---

[9] *Ibid.*

[10] « *Rapport annuel 2010,* » Commission canadienne des droits de la personne, 2011. Le « *Rapport annuel 2010* » de la CCDP pouvait être consulté sur Internet à cette adresse : http://www.chrc-ccdp.gc.ca/publications/ar_2010_ra/toc_10_tdm-fra.aspx. Cependant, il n'était plus accessible en ligne au moment de la rédaction du présent rapport.

CHAPITRE 3 : GRANDES LIGNES DE L'ÉTUDE SUR L'ÉTAT DE PRÉPARATION DES PREMIÈRES NATIONS À LA CONFORMITÉ À LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE*[11]

L'article 4 de la *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne* stipule que le gouvernement du Canada, de concert avec les organismes compétents représentant les peuples des Premières Nations, « *entreprend [...] une étude visant à définir l'ampleur des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les collectivités et les organismes des Premières Nations se conforment à la* Loi canadienne sur les droits de la personne. »

En gardant à l'esprit cette exigence législative, le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien a déposé au Parlement, le 17 juin 2011, un rapport sur l'état de préparation des Premières Nations à la conformité à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ce rapport a été préparé conjointement avec trois organisations autochtones nationales – l'APN, l'AFAC et le CPA – considérées comme représentant les intérêts des Premières Nations du Canada.

Pour répondre à l'article 4 de la *Loi*, on a demandé à chaque organisation d'entreprendre :

> « *[...] une étude visant à définir l'ampleur des préparatifs, des capacités et des ressources fiscales et humaines nécessaires pour que les collectivités et les organismes des Premières Nations se conforment à la* Loi canadienne sur les droits de la personne. »

3.1 Constations générales de l'étude sur l'état de préparation[12]

Étant donné que les collectivités des Premières Nations du Canada ont différentes tailles, populations et emplacements, l'analyse et les conclusions des études d'évaluation des besoins soumises par l'APN, l'AFAC et le CPA confirment que les collectivités présentent différents états de préparation à l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* au moment de la réalisation des études et de la présentation du rapport au Parlement. Par ailleurs, le rapport révèle que si les Premières Nations ont investi des efforts considérables dans la préparation à la mise en œuvre complète de la *LCDP*, les collectivités et les organisations des Premières Nations ont encore beaucoup de travail à faire pour être considérées comme entièrement conformes à la *LCDP*.

Une analyse des études réalisées par les trois organisations a permis de dégager des problèmes communs :

- La connaissance au sein des Premières Nations de la *LCDP* elle-même, des droits qu'elle protège, de la CCDP et du processus de plaintes, ainsi que de l'abrogation de l'article 67 et de ses

---

[11] « *Rapport au Parlement sur l'état de préparation des communautés et organisations des Premières nations à la conformité à la* Loi canadienne sur les droits de la personne, » Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, juin 2011. Sur Internet : http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314987774142/1315022171511.

[12] Les perspectives de ces organisations et les conclusions qu'elles ont tirées dans leur évaluation des besoins respective sont entièrement les leurs. En effet, ni AADNC ni tout autre ministère ou organisme du gouvernement fédéral n'a vérifié les données utilisées, l'information présentée ou les conclusions tirées à même ces données.

répercussions possibles sur les membres, les collectivités, les gouvernements et les organisations des Premières Nations demeure faible.

- Capacité insuffisante dans certaines collectivités, gouvernements et organisations des Premières Nations pour se préparer à la mise en œuvre complète de la *LCDP*, y compris au plan des ressources et de la capacité d'examiner les lois et les procédures, de la formation et des outils pour évaluer l'accessibilité de l'infrastructure, et des mécanismes de règlement des plaintes conçus par des Premières Nations.

- Le besoin de ressources financières et humaines pour soutenir à la fois le renforcement des connaissances et des capacités ainsi que remédier à des lacunes éventuelles dans l'accessibilité de l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

Connaissances

Les études réalisées par les trois organisations autochtones nationales révèlent que la connaissance de la *LCDP* et des droits qu'elle protège, de la CCDP et du processus de plaintes, ainsi que de l'abrogation de l'article 67 et de ses répercussions possibles sur les Premières Nations est généralement faible.

Dans son rapport, l'APN a noté qu'il faut améliorer les communications à deux niveaux, soit celui du chef, du conseil et du personnel, ainsi que celui des membres de la collectivité pour veiller à ce qu'ils connaissent leurs droits en vertu de la *LCDP*. De même, un manque de connaissance de la *LCDP*, de l'effet de l'abrogation de l'article 67 et de l'harmonisation avec les traditions juridiques et les droits coutumiers des Premières Nations a été signalé par l'AFAC et le CPA, par suite des dialogues et des groupes de discussions communautaires qu'ils ont organisés. Ces conclusions suggèrent que les collectivités des Premières Nations ne possèdent pas de connaissances suffisantes du changement législatif découlant de l'abrogation de l'article 67, et qu'elles ne sont pas bien préparées à ce changement.

Étant donné son mandat d'administrer la *LCDP* et de « *favoriser l'harmonie et la volonté de créer une société où les droits de la personne sont respectés au quotidien* », la CCDP a un rôle important à jouer pour combler ces manques de connaissance parmi les collectivités, les gouvernements et les organisations des Premières Nations quant à la *LCDP*. Comme elle l'indique dans son rapport annuel 2010, la CCDP a entrepris quelques initiatives qui répondent à ce besoin. Elle a conçu l'Initiative nationale autochtone, dont l'objectif consiste à :

> *« [...] renforcer les relations avec les groupes autochtones et [à] favoriser un dialogue sur la façon de tenir compte de la situation unique des collectivités des Premières nations dans les mécanismes de protection des droits de la personne. Elle cherche avant tout à rendre les programmes de la Commission plus accessibles et adaptés à la culture des membres et des collectivités des Premières nations, et à appuyer les droits de la personne pour les Premières nations. »*[13]

[13] « *Rapport annuel 2010,* » Commission canadienne des droits de la personne, 2011. Le « *Rapport annuel 2010* » de la CCDP pouvait être consulté sur Internet à cette adresse : http://www.chrc-ccdp.gc.ca/publications/ar_2010_ra/toc_10_tdm-fra.aspx. Cependant, il n'était plus accessible en ligne au moment de la rédaction du présent rapport.

Depuis sa mise en place, l'Initiative nationale autochtone de la CCDP cherche à accroître la connaissance de la *LCDP*, et à réduire les effets éventuels de l'abrogation de l'article 67, en renforçant les liens entre la CCDP et les collectivités des Premières Nations, ainsi qu'en renseignant les gouvernements des Premières Nations. Cependant, il faudra du temps pour qu'une connaissance accrue du public de la *LCDP* se traduise en améliorations tangibles dans le degré de connaissance chez les membres, les collectivités, les gouvernements et les organisations des Premières Nations.

Les conclusions de l'étude sur l'état de préparation suggèrent que les travaux de la CCDP, au moment de la remise du rapport au Parlement, ne suffisaient pas, et qu'il faut déterminer la manière dont des travaux poussés dans ce domaine pourront être soutenus et développés au cours des années à venir.

Capacité des collectivités, des gouvernements et des organisations des Premières Nations

Le deuxième domaine présentant des lacunes quant à l'état de préparation des Premières Nations relevé par les trois organisations autochtones nationales est la capacité des collectivités, des gouvernements et des organisations des Premières Nations de se préparer à la mise en œuvre complète de la *LCDP*. En particulier, l'étude mentionne les lacunes suivantes :

- *Ressources et capacité d'examiner les lois et les procédures* – Ressources et capacités insuffisantes dans la plupart des collectivités des Premières Nations pour mener l'examen juridique de leurs propres lois, dans le but de vérifier la conformité à la *LCDP*.

- *Formation* – Manque de formation adéquate pour permettre au personnel des gouvernements des Premières Nations d'être prêt pour la mise en œuvre de la *LCDP*.

- *Outils visant à évaluer l'infrastructure et l'accessibilité* – Il n'y a pas assez de données fiables pour évaluer efficacement la mesure dans laquelle l'infrastructure est accessible dans les collectivités des Premières Nations.

- *Mécanismes de règlement des plaintes des Premières Nations* – Ferme intention de veiller à ce que les mécanismes qu'utilisent les Premières Nations pour étudier et régler les plaintes représentent ceux offerts par la CCDP ou les complètent.

Au-delà des collectivités, des gouvernements et des organisations des Premières Nations, la capacité et l'aptitude d'institutions comme la CCDP et le TCDP à comprendre et à interpréter les coutumes et les traditions des Premières Nations sont aussi soulevées comme l'un des enjeux dans l'étude sur l'état de préparation. Par exemple, l'AFAC a souligné le besoin que la CCDP analyse les plaintes d'une perspective adaptée aux sexes, ainsi que les facteurs culturels prévus dans la disposition d'interprétation de la LCDP elle-même. Elle avance que pour ce faire, il faut mettre en place les bons outils et les bonnes compétences au sein de ces institutions pour concilier efficacement les droits individuels et les droits collectifs dans le contexte des Autochtones; néanmoins, la CCDP offre des programmes et des services visant à « *favoriser l'harmonie et la volonté de créer une société où les droits de la personne sont respectés au quotidien.* »

Le rapport de l'étude sur l'état de préparation recommande que les collectivités, gouvernements et organisations des Premières Nations communiquent avec la CCDP pour en savoir davantage sur l'aide

que les programmes et services pourraient leur apporter pour assurer la conformité à la *LCDP*. Il indique également que le gouvernement du Canada offre déjà des programmes et des services visant à renforcer la capacité des collectivités des Premières Nations, dont des programmes comme le Programme de financement des conseils tribaux, l'Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs et l'Unité des élections par l'intermédiaire d'AADNC, la Stratégie pour un milieu de travail sans racisme du ministère du Travail, et le Programme de partenariats pour le développement social de Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

Ressources financières et humaines

Les ressources financières sont une composante importante soulevée par les organisations autochtones nationales afin de favoriser une meilleure connaissance et des activités accrues de développement des capacités mentionnées dans leur étude. Comme il a déjà été mentionné, entre 2009 et 2014, un financement de 5,7 million $ a été versé à la CCDP à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne* pour que des activités soient mises en œuvre à cet égard. Malgré cela, les conclusions des études sur l'état de préparation réalisées par les organisations autochtones nationales et le rapport présenté au Parlement soulignent que plus de ressources seront requises afin que les Premières Nations puissent se conformer entièrement à la *LCDP*.

Le rapport d'évaluation sur l'état de préparation de 2011 présenté au Parlement ne prétendait pas quantifier avec exactitude les exigences précises des Premières Nations en matière de capacité, ou que les ressources fiscales et humaines requises pour la conformité à la *LCDP*. Il serait difficile de quantifier avec exactitude la mesure dans laquelle une collectivité ou une organisation des Premières Nations respecte les lois sur les droits de la personne. Le processus étant fondé sur la réception de plaintes, il faudrait être en mesure de prédire le nombre de plaintes, la nature des gestes ou des omissions qui ont mené à la plainte et trouver un moyen d'estimer le montant des décisions et/ou les coûts pour remédier à l'acte ou à l'omission en question. Il est toutefois possible d'estimer les ressources financières et humaines nécessaires pour examiner les domaines où des lacunes peuvent être évaluées plus facilement, en particulier les lacunes dans l'accessibilité aux infrastructures dans les réserves des Premières Nations.

Bien qu'elle ait reconnu le manque criant de données à jour sur le nombre de peuples des Premières Nations qui vivent dans les réserves et qui ont une incapacité physique et le coût de la mise à niveau de bâtiments publics, l'APN a porté une attention particulière aux infrastructures communautaires et à l'estimation des coûts nécessaires pour rendre ces infrastructures conformes à la LCDP. Dans son étude et son rapport, l'APN fait remarquer que des ressources financières et humaines majeures seront nécessaires pour corriger les entraves possibles à l'accessibilité entière des infrastructures dans les réserves aux personnes ayant une incapacité physique.

Le Code national du bâtiment (CNB) du Canada établit les dispositions techniques quant à la conception et à la construction de nouveaux bâtiments. Il s'applique aussi à l'altération et à la démolition de bâtiments existants. Toute nouvelle construction et toute activité de rénovation et/ou de mise à niveau dans les réserves et hors réserve doivent être conformes au CNB du Canada actuel. Or, étant donné que c'est le CNB qui régit l'accessibilité aux bâtiments publics, la construction de bâtiments publics dans les réserves doit respecter ces normes d'accessibilité. De plus, AADNC stipule

dans ses ententes de financement pour la construction ou la rénovation de bâtiments que le CNB doit être respecté. Par conséquent, tous les bâtiments construits ou rénovés selon ces conditions doivent l'être selon les normes établies dans le CNB.

Les bâtiments plus anciens, cependant, construits selon des versions précédentes du code du bâtiment, pourraient ne pas respecter ces normes. Étant donné que le gouvernement du Canada ne fait actuellement pas le suivi des données sur l'accessibilité, il est impossible d'estimer la mesure dans laquelle les infrastructures plus anciennes ont besoin d'une remise à neuf. En guise de première étape, AADNC est en train de mettre sur pied un Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) repensé qui aidera à déterminer si les bâtiments publics respectent les normes du CNB.

Le gouvernement du Canada offre des programmes dans le cadre desquels des collectivités et des organisations des Premières Nations peuvent obtenir du financement pour régler des problèmes d'accessibilité. Ces programmes comprennent les suivants :

- Programme d'aide à la remise en état des logements pour personnes handicapées dans les réserves (SCHL);
- Programme Logements adaptés : aînés autochtones (SCHL);
- Programme d'immobilisations et d'entretien (AADNC);
- Fonds pour l'accessibilité (RHDCC– Bureau de la condition des personnes handicapées);
- Travaux publics et services gouvernementaux.

CHAPITRE 4 : CONSTATATIONS DE L'EXAMEN QUINQUENNAL

Ce chapitre contient les résultats de l'examen quinquennal coordonné par AADNC au nom du gouvernement du Canada. Il présente, à la lumière des renseignements produits par la CCDP et AADNC, les constatations de l'examen et de l'analyse menés sur le nombre et la nature des plaintes portées contre le gouvernement fédéral et les conseils de bande après l'abrogation de l'article 67. Il expose également les points saillants des constatations que l'AFAC et par le CPA ont tirés de leurs examens, et qu'ils ont communiqués à AADNC pour inclusion dans le présent rapport, ainsi que les commentaires formulés par les participants à la consultation en ligne d'AADNC.

Il importe de préciser que les données fournies par la CCDP sur les plaintes déposées contre le gouvernement fédéral et les conseils de bandes ne fournissent que des renseignements limités à des fins de suivi et de comptes-rendus. Étant donné que la grande majorité des plaintes déposées par des membres des Premières Nations ou autres Autochtones qui sont saisis dans les données de la CCDP vont au-delà de la portée de plaintes directement liées à l'abrogation de l'article 67. En outre, l'information contenue dans ce rapport sur le nombre et la nature des plaintes au titre des droits de la personne est présentée d'une façon générale, de manière à protéger la confidentialité des personnes et/ou des entités concernées par ces plaintes, à titre de plaignants ou de défendeurs.

L'analyse des constats mis de l'avant par l'AFAC et le CPA (et présentés dans ce rapport) révèle de fortes divergences d'opinions et d'interprétation quant aux incidences de l'abrogation de l'article 67 sur les Premières Nations et leurs gouvernements, à la nature et à la portée de l'application de la *LCDP*, et aux rôles et responsabilités des institutions responsables de l'application de la *LCDP* modifiée. Par exemple, alors que les constatations de l'AFAC ciblent tout d'abord les impacts de l'abrogation de l'article 67 pour les Premières Nations régies par la *Loi sur les Indiens*, et en particulier pour les femmes des Premières Nations et les autres femmes autochtones vivant dans une réserve ou hors-réserve, le rapport du CPA privilégie une approche davantage pan-autochtone dans son examen et ses constatations, pour même déborder dans certains cas les questions des paramètres et de l'application de la *LCDP* et des populations touchées par la suppression des exemptions prévues à l'article 67.

Bien que les organisations nationales autochtones ont décrit l'approche et la méthodologie de leurs examens respectifs, les perspectives exprimées par les organisations dans leurs rapports, et dont le présent rapport fait écho, sont entièrement les leurs. Ni AADNC, ni aucun autre ministère ou organisme fédéral, n'a vérifié les informations, les conclusions et les recommandations présentées dans leurs rapports.

4.1 Plaintes contre le gouvernement du Canada après l'abrogation

Pour le but de l'examen quinquennal et la préparation de présent rapport, le Ministère a reçu de la CCDP des renseignements sur le nombre et la nature des plaintes déposées auprès d'elle contre le gouvernement du Canada, et en particulier contre AADNC, depuis l'abrogation de l'article 67 le 18 juin 2008. Ces renseignements ont été complétés par des données produites par le Ministère à partir de la surveillance et du suivi qu'il effectue des plaintes déposées contre lui. Ces renseignements ont été préparés pour les besoins de l'examen quinquennal et couvrent la période suivant l'abrogation,

du 18 juin 2008 au 4 mars 2014.

Bien que le nombre de plaintes actives (ouvertes) déposées contre AADNC après l'abrogation signalées par la Commission corresponde au nombre de cas dont le Ministère assure le suivi et la surveillance, il n'a pas été possible de concilier les renseignements de la CCDP concernant les problèmes, le règlement, l'étape des plaintes et les motifs de discrimination avec les données d'AADNC. De plus, les renseignements sur les motifs d'acceptation ou de rejet de la CCDP, le règlement de plaintes et les motifs de discrimination allégués ont été fournis d'une façon générale qui ne pouvait pas être reliée clairement aux plaintes déposées contre AADNC. En réalité, aucune corrélation directe n'a été établie entre les renseignements fournis et les plaintes spécifiques déposées contre le Ministère. À cause de ces enjeux, il n'y a pas eu de tentatives de concilier les deux bases de données, et l'information qui apparait à cette section est basée sur le suivi actuel des plaintes actives (ouvertes) effectué par le Ministère.

Dans le rapport fourni à AADNC, la CCDP a indiqué avoir reçu du 18 juin 2008 au 4 mars 2014 cent soixante-sept (167) plaintes contre le gouvernement fédéral concernant la prestation de services, pour des questions autochtones (à l'exclusion des plaintes reliées à l'emploi). De ces cent soixante-sept (167) plaintes concernant les services, la CCDP a accepté d'en traiter cent une (101). Sur le total de plaintes reçues, cent dix-sept (117) auraient toujours été recevables (avant l'abrogation de l'article 67), une (1) ne relevait pas de la compétence de la CCDP et quarante-neuf (49) portaient sur des motifs qui auraient été interdits par l'article 67 avant l'adoption des modifications apportées le 18 juin 2008 à la LCDP. Sur les quarante-neuf (49) plaintes reliées à l'abrogation, quarante quatre (44) ont été déposées contre AADNC, une (1) contre la Société canadienne d'hypothèques et de logement, deux (2) contre l'Agence du revenu du Canada et deux (2) contre Santé Canada. Des quarante-neuf (49) plaintes reçues reliées à l'abrogation, la Commission en a accepté vingt-six (26), dont vingt-cinq (25) étaient déposées contre AADNC et une (1) contre Santé Canada. Toutes les autres plaintes ont été rejetées par la CCDP.

Des quarante quatre (44) plaintes déposées contre AADNC qui se rapportent directement à l'abrogation de l'article 67, seulement vingt cinq (25) demeurent ouvertes (actives) et plusieurs de ces plaintes demeure à l'examen de la CCDP. Six (6) ont été orientées vers le Tribunal pour examen et audience, et quatre (4) sont en cours, sous révision judiciaire des décisions rendues par la Commission ou le Tribunal. Cependant, après l'abrogation, il n'y a qu'une (1) plainte active (ouverte) qui a été déposée contre une Première Nation et dans laquelle AADNC a aussi été nommé comme partie à l'étape de la révision judiciaire.

La majorité des vingt cinq (25) plaintes actives (ouvertes) déposées contre AADNC suivant l'abrogation qui sont pertinentes pour l'examen des effets de l'abrogation de l'article 67 citent l'origine nationale ou ethnique, la situation de famille ou la race comme motifs de discrimination et se rapportent aux grandes questions suivantes :

- inscription au Registre des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*;
- financement de programmes pour des personnes handicapées (et leurs proches), services à l'enfance et à la famille, éducation spécialisée;

- autres enjeux comme les baux, les élections selon les coutumes de la bande et des problèmes de consultation.

Plaintes relatives à relatives à l'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens*

La plus grande tendance dans les plaintes contre AADNC se rapporte aux décisions ou aux mesures prises en lien avec l'inscription au Registre des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Pour la plupart, ces plaintes contestent le refus d'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou l'inscription dans une catégorie différente de celle désirée par le plaignant, alléguant qu'elles sont discriminatoires aux termes de la *LCDP*. Ces contestations ont été déposées contre les dispositions d'inscription de la *Loi sur les Indiens* de 1985, généralement définies dans le projet de loi C31, soit les récentes modifications de 2011 à la *Loi sur les Indiens* en vertu de la *Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens* (projet de loi C-3), et le processus destiné aux Qalipu Mi'kmaq. Les plaintes allèguent une discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique, la race et la situation de famille.

Le Tribunal a tranché, sur deux des premières plaintes relatives à l'inscription (*Andrews* et *Matson*), qu'il n'avait pas compétence pour entendre les plaintes relatives à l'inscription au Registre des Indiens en ce qu'elles sont une contestation directe de la loi fédérale et rien d'autre. De plus, le Tribunal n'a pas relevé de pratiques discriminatoires dans la signification de l'article 5 de la LCDP, étant donné que les décisions concernant l'inscription au Registre des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne concernent pas les domaines de l'emploi ou de l'offre de biens, de services, d'installations ou d'adaptations habituellement offerts au grand public. Plus précisément, il a été jugé que l'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne constituait pas un service offert au grand public.

La CCDP a déposé des requêtes en révision judiciaire des décisions du Tribunal devant la Cour fédérale pour les deux plaintes *Andrews* et *Matson* relatives à l'inscription au Registre des Indiens. La requête judiciaire a été entendue le 28 août 2014, et reste en attente d'une décision du tribunal. La décision de la révision judiciaire pourrait avoir une incidence sur les plaintes relatives à l'inscription restantes, dont la plupart ont été suspendues en attendant qu'une décision soit rendue. Plus précisément, la décision découlant de la révision judiciaire déterminera si les plaintes relatives aux dispositions d'inscription au Registre des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* relèveront des compétences du TCDP et sont assujetties à l'application de la *LCDP*.

Plaintes relatives au financement de programmes

Les plaintes relatives au financement concernent des problèmes entourant le financement des programmes destinés aux personnes handicapées et leurs proches, des services à l'enfance et à la famille, et de l'éducation spécialisée. Bon nombre des plaintes font des comparaisons entre le financement en vertu de la *Loi sur les Indiens* et celui fourni aux non-Autochtones en vertu des régimes provinciaux. Les plaintes allèguent une discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique, la race et l'incapacité.

Il importe de savoir que la contestation en matière de droit de la personne hautement médiatisée déposée par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations et l'APN alléguant

un financement inéquitable pour la prestation de services à l'enfance et à la famille dans les réserves qui est actuellement devant le TCDP a été déposée en 2007, soit avant l'abrogation de l'article 67, et qu'elle ne s'applique pas directement à l'abrogation; elle ne tombe donc pas sous le coup de la portée de l'examen quinquennal sur l'abrogation de l'article 67, et n'est pas présentée dans ce rapport.[14]

Autres plaintes

Cette catégorie compte les plaintes visant à contester les politiques et pratiques qui consistent à accorder des baux ministériels pour des terrains résidentiels, le manque de consultation et la limitation de financement accordé aux programmes et aux services destinés à des groupes et à des personnes en particulier, et le rejet de la candidature d'une personne dans un dossier d'élection selon les coutumes. La plainte concernant une élection selon les coutumes a été déposée contre la Première Nation et AADNC, ce dernier ayant été amené dans le dossier à l'étape de révision judiciaire de la décision de la Commission consistant à transférer le dossier au Tribunal.

En ce qui concerne les problèmes de baux, le Tribunal a rendu une décision sur deux plaintes différentes déposées par *Louie and Beattie*. Dans les deux cas, le Tribunal a tranché qu'AADNC avait exercé de la discrimination fondée sur la race et l'origine nationale ou ethnique envers les plaignants et avait fourni un service aux occupants en accordant des baux ministériels pour un terrain résidentiel en vertu de la *Loi sur les Indiens*, selon la définition de l'article 5 de la LCDP. Dans le cas d'une plainte, AADNC a dû réviser les demandes de bail d'un titulaire d'intérêt individuel conformément à la décision et à l'ordonnance du Tribunal, pour mettre fin à ses pratiques discriminatoires et prendre des mesures, en consultation avec la CCDP, pour réparer les pratiques ou prévenir l'occurrence de pratiques identiques ou semblables. Dans le cas de l'autre plainte, étant donné que le Ministère travaillait à se conformer à la première ordonnance, on ne lui a ordonné que de rembourser les frais encourus et d'accorder le bail en question.

AANDC a travaillé de près avec la Commission à se conformer à la première décision. À cette fin, AADNC : s'est engagé dans des discussions productives avec la Commission; a signé une entente de mise en œuvre (la première en son genre); a organisé un atelier de deux jours sur les baux auprès de représentants choisis des Premières Nations; a modifié la partie concernant le loyer nominal des baux d'un titulaire d'intérêt individuel du Guide de la gestion des terres et a organisé un atelier de formation sur les droits de la personne à l'intention de certains gestionnaires qui a été animé par la Commission. La mise en œuvre de l'entente constitue une approche proactive orientée vers l'avenir quant à la conformité et à la prévention de pratiques discriminatoires en matière de baux d'un titulaire d'intérêt individuel.

[14] La plainte de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations et de l'APN a été déposée en 2007 et a été initialement rejetée par le Tribunal par manque de référence convenable. La Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont renvoyé le dossier au Tribunal pour que celuici rende une décision définitive sur la question de savoir si le financement constitue un service en vertu de la LCDP et si la discrimination peut être fondée sur la comparaison d'un financement par les gouvernements fédéral et provinciaux.

4.2 Plaintes contre les gouvernements des Premières Nations après l'abrogation

La Commission a déclaré avoir reçu trois cent vingt (320) plaintes contre des gouvernements des Premières Nations concernant des « questions Autochtone » entre le 18 juin 2011 et le 4 mars 2014. Des trois cent vingt (320) plaintes, quatre vingt dix neuf (99) étaient antérieurement protégées par l'article 67, avant l'entrée en vigueur des modifications pour les gouvernements des Premières Nations le 18 juin 2011. La CCDP a signalé que seules trente six (36) des quatre vingt dix neuf (99) plaintes reliées à l'abrogation ont été acceptées par la Commission. Le gros des plaintes contre des gouvernements des Premières Nations citent la situation de famille et l'origine nationale ou ethnique comme motifs de discrimination, et concernent l'emploi, l'offre de services et les représailles.

À l'instar des renseignements sur les plaintes contre le Canada, ceux fournis par la CCDP au sujet des plaintes contre des gouvernements des Premières Nations, y compris les raisons de l'acceptation ou du rejet de ces plaintes par la CCDP, le règlement des plaintes et les motifs de discrimination cités, l'ont été d'une façon générale.

4.3 Points saillants des constatations de l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC)[15]

L'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) œuvre, avec d'autres organisations autochtones et divers regroupements favorables à l'égalité et à la protection des droits fondamentaux, à autonomiser les femmes autochtones en facilitant leur participation aux réformes législatives et stratégiques qui encouragent l'égalité dans toutes les facettes de leur vie. Voici la liste de ses associations membres provinciales et territoriales :

- Association des femmes autochtones des Territoires du Nord-Ouest
- Conseil des femmes autochtones du Yukon
- Association des femmes autochtones de la Colombie-Britannique
- Alberta Aboriginal Women's Society
- Manitoba Moon Voices
- Association des femmes autochtones de l'Ontario
- Association des femmes autochtones du Québec
- Association des femmes autochtones de la Nouvelle-Écosse
- Association des femmes autochtones de Terre-Neuve
- Association des femmes autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard
- Organisations du Nouveau-Brunswick

L'activisme, l'éducation, l'analyse des politiques et la défense des droits font partie des moyens employés par l'AFAC pour améliorer le bien-être des femmes et des filles autochtones, et celui de leur

[15] Pour consulter le rapport final de l'AFAC, intitulé « *Rapport de l'AFAC sur l'examen quinquennal des effets de l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne,* » 31 juillet 2014, et divers documents connexes, voir http://www.nwac.ca/fr.

famille et de leur collectivité, notamment par la détection des lacunes qui existent dans la jouissance égale des droits fondamentaux par les femmes autochtones et par une mobilisation en vue du comblement de ces lacunes.

Une des prémisses fondamentales de l'activité de l'AFAC est qu'il impossible de concrétiser les droits civiques, politiques, culturels, sociaux et économiques des peuples autochtones sans déterminer les impacts sexospécifiques des lois et des politiques appliquées aux peuples autochtones, et plus particulièrement en répondant aux besoins des femmes autochtones d'une manière adaptée à leur culture.

L'AFAC s'efforce de mettre en évidence à l'échelle nationale et internationale de nombreux enjeux, comme la violence faite aux femmes, l'apathie du système judiciaire, le taux élevé de femmes incarcérées, le sous-financement de l'éducation dans les réserves, les multiples formes de discrimination, la pauvreté, l'exploitation sexuelle et le trafic des femmes et des filles, le manque d'accès à l'eau potable, et de nombreuses autres violations de nos droits fondamentaux. À cette fin, l'AFAC a entre autres participé à l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies, au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et à l'Examen périodique universel, notamment par la présentation de mémoires.

Depuis 40 ans, l'AFAC a mis à profit son savoir et son expertise et exercé un réel leadership dans la revendication d'un changement à l'égard des droits et des intérêts des femmes autochtones au Canada. Elle continue de tabler sur le succès obtenu et les pratiques exemplaires apprises dans tous les domaines de la vie sociale, politique, culturelle, économique et spirituelle.

L'AFAC a collaboré avec la CCDP de 2010 à 2013 pour préparer des pochettes d'information et des présentations consacrées spécialement à la *LCDP* et sur les modifications qui y ont été apportées, en abordant les droits fondamentaux selon des perspectives autochtones et en proposant des approches d'analyse sexospécifique adaptées à la culture.

L'AFAC a également participé à l'étude sur l'état de préparation des Premières Nations à la conformité à la *LCDP*; les constatations de son étude et de son rapport ont été incorporées au rapport général d'AADNC déposé au Parlement le 17 juin 2011.

Survol des activités menées par l'AFAC pour l'examen quinquennal

Dans le cadre de l'examen quinquennal, l'AFAC a établi une stratégie de consultation en ligne et organisé des réunions en personne avec ses membres, avec les associations membres provinciales et territoriales (AMPT) et avec les membres de son conseil d'administration pour recueillir de l'information et connaître leurs points de vue et leurs perspectives concernant les répercussions de l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP*.

La stratégie de consultation en ligne a pris la forme d'un sondage volontaire publié sur le site Web de l'AFAC, visant à prendre le pouls des membres sur les impacts de l'abrogation de l'article 67. Outre ce cybersondage, l'AFAC a, du 12 au 14 juillet 2014, durant son assemblée générale annuelle se déroulant à Halifax (N.-É.), tenu des réunions en personne avec ses membres, avec les AMPT et d'autres membres pour discuter de l'abrogation de l'article 67 et mieux connaître l'opinion des

participants à ce sujet.

Pour mieux préparer les participants au sondage en ligne et aux réunions en personne, l'AFAC a préparé, sur le thème des enjeux reliés à la *LCDP*, une bibliographie de ressources, des documents de base et des fiches de renseignements adaptés à la culture et adaptés au genre. Cette documentation, en plus de trois brochures sur la *LCDP* préparées par la CCDP avec la contribution de l'AFAC, a été versée sur le site Web de l'AFAC et distribuée aux AMPT et aux membres du conseil d'administration, en vue d'éclairer et d'orienter les débats de juillet 2014. L'AFAC a également recouru aux médias sociaux (y compris Twitter et Facebook) pour faire la promotion du processus de consultation et inviter les gens à remplir le sondage. Enfin, l'AFAC a consacré à l'examen quinquennal toute une section de l'édition printemps/été 2014 de son bulletin d'information, qu'elle a diffusé par voie électronique et sur papier à ses membres et partenaires.

Le rapport final de l'AFAC présente les constatations tirées des discussions en personne et du sondage en ligne et expose les opinions et les perspectives exprimées par les participants aux discussions et au sondage. Les points saillants des résultats sont indiqués ci-dessous. Le rapport final réitère également les constatations et recommandations des recherches et analyses effectuées par l'AFAC sur la LCDP et l'abrogation de l'article 67, notamment sur : une analyse sexospécifique de la *Loi sur les Indiens*; les défenses et les dispositions interprétatives contenues dans la LCDP; les pouvoirs de tribunal de la CCDP; les traditions juridiques et les lois coutumières des Premières Nations; les mécanismes de règlement des différends adaptés à la culture.

Dans son rapport, l'AFAC signale l'extrême préoccupation que les membres de son conseil d'administration, les représentants des AMPT et les autres participants à l'assemblée générale annuelle ont exprimée envers le processus d'examen quinquennal, qui était censé être une approche exhaustive. Selon eux, AADNC a bousculé le processus d'examen en imposant un délai de six semaines, qui ne laissait pas à chacune des organisations autochtones nationales le temps de recueillir suffisamment d'information auprès de ses membres. À leurs yeux, leur participation ne représente pas une consultation au sens de la Loi, mais uniquement un rapide contact.

L'AFAC ajoute que malgré les contraintes temporelles et l'étroitesse du créneau prévu pour la consultation des femmes autochtones, elle a reçu une rétroaction exceptionnellement abondante de la part de ses membres, vivement déterminées à se faire entendre et à relater leurs expériences de discrimination au sens de la *LCDP*. De nombreuses femmes continuent de subir de la discrimination, mais disposent maintenant de certains outils pour savoir comment donner suite à leurs plaintes.

Résultat de la discussion avec le conseil d'administration de l'AFAC

L'AFAC a donné aux membres de son conseil d'administration un aperçu des modifications apportées à la LCDP, elle leur a exposé le but de l'examen quinquennal et expliqué sa participation passée et présente aux études concernant l'abrogation de l'article 67, et elle a attiré leur attention sur les diverses brochures distribuées aux délégués au stand de l'AFAC, pour qu'ils les ramènent dans leurs collectivités (*Guide explicatif - La* Loi canadienne sur les droits de la personne *et vous; Guide des droits de la personne à l'intention des Premières nations; Trousse pour l'élaboration de processus communautaires de règlement des différends dans les communautés des Premières Nations*). Des fiches d'information sur la LCDP, en plus d'une liste de ressources, étaient également disponibles.

L'AFAC a fait le survol du sondage en ligne intitulé « Revue quinquennale des effets de l'abrogation de la section 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne » et répondu aux questions des membres du conseil d'administration, notamment sur :

- Le rôle des commissions provinciales, territoriales et fédérales de défense des droits de la personne, et le traitement des plaintes adressées à ces instances.
- La divergence d'expérience entre les membres de bandes qui vivent dans une réserve et ceux qui vivent hors-réserve.
- Les scénarios particuliers de discrimination dans leurs territoires respectifs.
- L'approche réparatrice/curative plutôt que punitive de la CCDP, et les instances décisionnelles prévues à la LCDP.
- La nécessité de prendre adéquatement en compte les lois traditionnelles des Premières Nations.

Résultat de la discussion avec les AMPT et les autres membres

Dans le cadre de la discussion avec les AMPT et les autres membres, l'AFAC a passé en revue les nombreux documents disponibles sur les modifications apportées à la *LCDP* et sur les moyens de faire respecter les droits fondamentaux, et distribué les brochures et documents consacrés au sujet. L'AFAC a également fait le survol du processus d'examen quinquennal et du sondage en ligne, qu'elle a invité les participants à remplir.

Un représentant de la CCDP, présent à titre d'observateur, a accepté de répondre aux demandes de clarification formulées durant la réunion, y compris celles entourant la gestion des plaintes de discrimination devant la Commission. Il a signalé que depuis l'adoption des modifications législatives apportées à la *LCDP*, plus de cinq cents personnes avaient déposé des plaintes de discrimination auprès de la Commission, et de ce nombre, trois cents visaient des Premières Nations. Il a également souligné qu'en raison de l'approche réparatrice de la *LCDP*, la Commission encourage un règlement rapide et mutuellement satisfaisant des plaintes, plutôt qu'une démarche punitive.

La discussion a ensuite porté sur les types de plaintes dont la Commission est actuellement saisie. Les participants ont notamment posé des questions sur le rôle de la CCDP, les difficultés entourant le dépôt de plaintes, les problèmes de compétence entre les commissions de niveau provincial, territorial et fédéral, la divergence d'expérience des membres des bandes qui vivent dans une réserve et hors-réserve, et l'application de la LCDP aux Premières Nations qui bénéficient du régime d'autonomie gouvernementale.

Les participants ont soulevé les questions et préoccupations suivantes :

- Il devrait n'y avoir aucune distinction entre les ordres de gouvernement, et la CCDP devrait, dans l'examen des plaintes, tenir compte des lois et des territoires traditionnels des Premières Nations.

- L'AFAC et/ou la CCDP devraient trouver des fonds du gouvernement fédéral pour organiser des ateliers et des séances de formation sur la *LCDP* à l'intention des femmes autochtones qui vivent dans les collectivités, puisqu'il y a encore de nombreuses femmes qui ignorent les changements apportés à la Loi, les droits et les recours dont elles disposent, et le rôle que jouent la CCDP ou le TCDP pour faire respecter les droits fondamentaux des femmes autochtones.

- Les participants ont fait remarquer que même si les populations des réserves ont accès à une abondance de services, les membres des bandes vivant hors-réserve subissent une discrimination dans l'accès à ces services. C'est là un problème courant pour les femmes vivant à l'extérieur d'une réserve.

- On a également souligné qu'un grand nombre de chefs et de conseillers n'ont aucune formation ni connaissance juridique sur la façon d'appliquer les modifications apportées à la *LCDP*, et que ceux qui ont une telle formation n'occupent habituellement plus leur poste après quelques années. Dans ces postes de pouvoir, il y a une non-continuité du savoir institutionnel et une absence de formation.

- Les membres ont discuté de l'absence de mesures punitives suffisamment sévères pour inciter les conseils de bande à changer les pratiques discriminatoires.

Sommaire des constatations du sondage en ligne de l'AFAC[16]

Au total, 89 personnes ont répondu au sondage. Cinq (5) questionnaires ont été partiellement remplis, cinq (5) ont été remplis par des femmes se disant non autochtones, cinq (5) ont été remplis par des individus s'identifiant comme « autre »[17] et cinq (5) ont été remplis par des femmes autochtones habitant ailleurs qu'au Canada. Une répondante s'est identifiée comme inuite, et cinq (5) comme métisses.

Un certain nombre de répondants se sont identifiés comme Métis, Inuits et « autre », mais la majorité (79,7 %) ont indiqué appartenir à une Première Nation. De ce nombre, 91 % faisaient partie de la catégorie « Indiens inscrits, avec statut ou des traités » et 8,5 % n'en faisaient pas partie. En outre, 92,6 % des répondants appartenant à une Première Nation étaient membres d'une bande Indienne. La quasi-totalité des répondants sont de sexe féminin (95,6 %), mais deux hommes et une femme transgenre ont aussi répondu au sondage. Les deux tiers des répondants (64,7 %) habitent hors-réserve, et 35 % dans une réserve.

Comme le sondage était conçu pour empêcher la participation des non Autochtones, quinze (15) questionnaires (partiellement remplis ou remplis par des personnes se déclarant non autochtones ou autochtones habitant hors du Canada) ont été exclus de l'analyse. Ainsi, sur 89 répondants, un total de soixante-quatorze (74) questionnaires remplis par des Autochtones (Première Nation, Inuits et Métis) habitant au Canada ont été analysés et inclus dans les résultats.

Sur le plan thématique, le sondage de l'AFAC couvre des questions générales comme l'expérience de discrimination (selon la définition de la LCDP) des répondants et le processus de traitement des plaintes prévu à la LCDP, ainsi que le niveau de connaissance et de compréhension de la LCDP et de l'abrogation de l'article 67 chez les répondants et les Premières Nations en général. On trouve ci-dessous un résumé thématique des résultats du sondage.

---

[16] Le questionnaire du sondage peut être consulté en ligne à l'adresse http://www.nwac.ca/fr/.

[17] Les répondants qui ont indiqué « autre » ont cité diverses raisons, par exemple qu'ils préfèrent le terme « indigène », qu'ils possèdent plusieurs identités autochtones ou qu'ils vivent en Amérique du Sud.

Thème : Expérience de discrimination selon la définition de la LCDP

- Quand on leur demandait s'ils avaient déjà fait l'objet de discrimination au sens de la *LCDP*, la majorité des répondants (63,7 %) ont répondu positivement, 24,6 % l'ignoraient et 11,5 % ont répondu par la négative.

- La majorité des répondants (74,4 %) ont fait état de discrimination basée sur la race et le sexe, et 27,6 % ont signalé d'autres raisons que les onze motifs énumérés à la *LCDP*. Une répondante a exprimé son insatisfaction envers le caractère discriminatoire d'inscription des Indiens (statut), qui empêche ses enfants de bénéficier des droits d'Indiens avec statut. Une autre répondante a indiqué avoir senti de la discrimination lorsqu'elle a utilisé sa carte d'Indien avec statut pour faire remplir une ordonnance. Quatre répondantes se sont dites insatisfaites du traitement réservé par leur bande aux membres qui vivent hors-réserve. La langue (le français ou une langue autochtone), ainsi que le fait d'avoir un style de vie traditionnel, figurent également parmi les motifs de discrimination cités.

- Soixante pour cent (60 %) des plaintes visaient un comportement survenu dans la réserve, et 40 % un comportement hors-réserve.

Thème : Expérience à l'égard du processus de traitement des plaintes de la LCDP

- Même si la majorité des répondants ont déclaré avoir fait l'objet de discrimination au sens de la *LCDP*, la majorité (63,9 %) n'ont jamais contacté à ce sujet la CCDP. Environ le tiers des répondants (32,7 %) ont indiqué avoir déposé une plainte pour discrimination, et 3,2 % n'étaient pas sûrs.

- Parmi les répondants ayant contacté la CCDP au sujet d'une plainte pour discrimination, 75 % ont connu des difficultés/problèmes dans leurs relations avec la Commission. Quelques exemples :
  - La personne s'est fait répondre de s'adresser au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.
  - La personne s'est fait répondre qu'il n'y avait aucune façon de lui venir en aide.
  - Une personne ayant dû quitter son emploi pour harcèlement n'a pu déposer de plainte, la CCDP lui ayant répondu qu'elle devait absolument encore occuper son emploi pour déposer une plainte.
  - Une personne s'étant plainte du manque de transparence dans sa réserve s'est fait répondre par la CCDP qu'il s'agissait d'un problème de gouvernance et que la CCDP n'avait pas compétence à ce sujet.
  - La CCDP a répondu qu'elle ferait enquête, mais le patron de la plaignante s'est assuré de brouiller les pistes, de telle sorte qu'il n'y avait personne pour prouver les allégations de harcèlement sexuel de la plaignante.
  - La CCDP a suggéré à la personne de régler le problème à l'interne dans sa collectivité.
  - La personne n'a reçu aucune réponse à ses messages à la CCDP, et a été maintes fois mise en attente.
  - La personne s'est fait répondre de s'adresser aux tribunaux, parce que la *LCDP* ne s'appliquait pas dans les réserves.
  - La CCDP ne perçoit pas toujours la discrimination selon l'optique d'une femme autochtone.

- Un grand nombre des participants (60 %) ont répondu que leur cas avait été considéré pour une enquête par la CCDP avant 2008, et 25 % que leur cas avait été considéré pour enquête après 2008.

- Quarante pour cent (40 %) des participants ont indiqué qu'après avoir expliqué leur cas et que la CCDP eut fait enquête, une plainte officielle a été déposée. Cependant, 45 % ont répondu qu'aucune plainte officielle n'avait été déposée, et 15 % ignoraient s'il y avait eu dépôt d'une plainte officielle.

- Soixante-cinq pour cent (65 %) des répondants jugent que le processus de dépôt d'une plainte est difficile, et ce, pour plusieurs raisons : ils ne souhaitaient pas raconter de nouveau leur histoire, ou encore ils étaient embarrassés ou traumatisés et ne souhaitaient pas revivre l'expérience. Vingt-cinq pour cent (25 %) n'ont pas trouvé le processus difficile, et 10 % ne se rappelaient pourquoi ils avaient trouvé le processus difficile. Parmi les personnes n'ayant pas connu de difficulté, une a expliqué qu'elle était avocate et a pu se débrouiller dans le système sans problème.

- Une fois leur plainte déposée, 40 % des répondants ont indiqué avoir subi des représailles de la part de la personne visée par la plainte, et 55 % ont répondu ne pas en avoir subi. Une répondante a signalé qu'après avoir déposé une plainte contre la bande, sa famille avait été forcée de quitter la maison qu'elle occupait dans la réserve. Une autre répondante a indiqué avoir été qualifiée d'ivrogne et de droguée par son employeur, en guise de représailles.

- Quatre-vingt-dix pour cent (90 %) des participants ont tenté de résoudre eux-mêmes le problème avant de contacter la CCDP. Au sujet de ce qui les empêchait de déposer une plainte, la quasi-totalité ont indiqué ne pas connaître le processus à suivre, et ignorer qui contacter ou à quel endroit s'adresser pour obtenir de l'aide sur le processus de formulation d'une plainte.

- Les répondants ayant déjà déposé une plainte à la CCDP étaient priés d'indiquer s'ils avaient, après avoir formulé leur plainte, reçu de l'aide ou un soutien durant le processus. Seulement 15,5 % des répondants ont indiqué avoir reçu de l'aide ou un soutien. 47,5 % ont répondu ne pas avoir reçu d'aide ni de soutien, et 37,3 % ne s'en souviennent pas. Trois participants ont signalé avoir reçu l'aide d'un agent des droits de la personne durant le processus.

- Un faible pourcentage (8,7 %) de répondants ont pris part à un mode alternatif de résolution de conflit pour résoudre leur plainte de discrimination. La majorité (66,7 %) n'ont pas pris part à un tel processus, et 24,5 % ne se souviennent pas. Trois participants ont indiqué avoir souhaité une telle option, mais que cela ne s'est pas concrétisé.

- Seulement 12,5 % des répondants ont eu du succès dans la résolution de leur plainte. 44,6 % ont répondu par la négative, et 42,8 % l'ignoraient. Certains participants ont fait part de leur mécontentement envers l'issue du processus. Une participante a indiqué que la personne contre qui elle avait formulé une plainte avait reçu une généreuse indemnité de départ pour démissionner, malgré les nombreuses plaintes portées contre cette personne.

- Seulement 1,9 % des répondants estimaient que la CCDP, le TCDP ou la cour avait respecté les traditions juridiques et les lois coutumières des Premières Nations dans le traitement de leur plainte. La majorité des répondants (56,6 %) estimaient que les traditions juridiques des Premières

Nations n'étaient pas respectées par ces institutions, et 41,5 % croyaient qu'elles étaient quelque peu respectées.

- Enfin, pour ce qui est de leur satisfaction à l'égard du processus suivi, 55,6 % des participants ont répondu ne pas être satisfaits. 5,6 % ont indiqué être satisfaits, et 40,7 % être assez satisfaits.

Thème : Connaissance et compréhension de la LCDP et de l'abrogation de l'article 67

- La majorité des répondants (66,1 %) ont indiqué avoir une certaine connaissance de la *LCDP*; 16,9 % ont signalé en avoir une excellente connaissance, et un pourcentage similaire (16,9 %) ont déclaré n'avoir aucune connaissance de la Loi et de l'abrogation de l'article 67.

- Soixante-quatre pour cent (64 %) des répondants ont dit ignorer si l'abrogation de l'article 67 a aidé les femmes des Premières Nations qui font l'objet de discrimination. À la question de savoir si l'abrogation de l'article 67 aidera à l'avenir les femmes des Premières Nations victimes de discrimination, 50 % ont indiqué par l'affirmative, 42,1 % ont répondu l'ignorer et 7,8 % ont répondu par la négative.

- Une bonne partie des répondants (43,7 %) ont indiqué ne pas avoir accès dans leur collectivité à des ressources juridiques gratuites pour les aider à comprendre les effets de l'abrogation et/ou pour les informer du travail de la CCDP. Trente-sept pour cent (37 %) ignorent s'ils ont avoir accès à de telles ressources, et seulement 18,7 % ont indiqué y avoir accès.

- Parmi les répondants, 12,7 % ont indiqué que leur chef, leur conseil de bande et/ou les membres de la bande avaient accès à de la formation juridique sur les modifications apportées à la *LCDP*; 41,3 % ont répondu par la négative, et 46 % l'ignoraient. De la même façon, 12,7 % des répondants ont indiqué que leur chef, leurs conseillers ou les employés de la bande étaient au courant du travail effectué par la CCDP, 44,5 % ont répondu par la négative, et 42,9 % l'ignoraient.

- Presque la moitié des répondants (46 %) ignoraient si quelqu'un, dans leur collectivité, avait accès à de la formation juridique pouvant l'aider à comprendre les modifications apportées à la *LCDP* ou l'aider à comprendre ses droits, et 38 % ont indiqué ne connaître personne ayant accès à une telle formation. Seize pour cent (16 %) connaissent une personne de leur collectivité qui a accès à une formation juridique.

- Pour ce qui est de savoir si quelqu'un, dans leur collectivité, était au courant du travail effectué par la CCDP, 20,6 % des participants ont répondu par l'affirmative, et 33,3 % par la négative. La majorité (46 %) ont indiqué ne connaître personne, dans leur collectivité, qui soit au courant des travaux de la CCDP.

4.4 Points saillants des constats du Congrès des peuples autochtones (CPA)[18]

Fondé en 1971, sous le nom de Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC), le Congrès des peuples autochtones (le CPA ou le Congrès) est un organisme politique national qui promeut les droits et les intérêts des Indiens inscrits et non inscrits, des Métis et des Inuits du Sud du Labrador qui vivent en milieu urbain, rural et éloigné du Canada. Le Congrès est aussi le porte-parole national de ses organismes affiliés provinciaux et territoriaux de tout le Canada. Durant plus de quarante-trois ans, le CPA a fourni commentaire et rétroaction au gouvernement, agences et ministères fédéraux sur les questions politiques et la conception de programme au nom de ses membres.

Aperçu des activités du CPA pour l'examen quinquennal

Le Congrès a tenu une séance de mobilisation en table ronde d'une journée le 17 juillet 2014, réunissant la cheffe nationale, le vice-chef et les chefs des organismes provinciaux et territoriaux affiliés, afin de discuter des répercussions de l'élaboration de l'article 67 à ce jour, et de comparer les points de vue des participants. Les organismes participants affiliés/Organismes provinciaux-territoriaux (OPT) comprenaient : le NunatuKavut Community Council, le Conseil autochtone de la Nouvelle-Écosse, le Conseil autochtone de l'Île-du-Prince-Édouard, le Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick, l'Alliance autochtone du Québec, la Coalition des peuples autochtones de l'Ontario, la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq, la Coalition des affaires autochtones de la Saskatchewan et les Nations autochtones unifiées de la Colombie-Britannique.

Avant la table ronde, à titre d'information et pour les aider à se rappeler des enjeux, le CPA a communiqué aux participants les recommandations qu'il avait formulées dans son étude de 2009-2010 sur l'évaluation des besoins des Premières Nations. Les participants ont dû examiner les recommandations avant la séance de mobilisation, et se préparer à parler du sujet d'intérêt d'après leur propre expérience, domaine d'intérêt et savoir.

La séance de mobilisation du CPA n'était pas une consultation, et les conclusions ont été restreintes au savoir, aux opinions et aux expériences des présidents et des chefs des affiliés du Congrès.

Discussion et résultats de la séance de mobilisation en table ronde d'une journée

Les participants à la table ronde du CPA ont principalement discuté des effets de l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* sur les populations et les membres touchés :

- les Indiens inscrits (habitant ou pas sur une réserve);
- les membres d'une bande ((habitant ou pas sur une réserve);
- les résidents des réserves (les autochtones et les non autochtones).

---

[18] Le rapport final de l'examen quinquennal préparé par le *Congrès des peuples autochtones*, intitulé, « *Séance de mobilisation du Congrès des peuples autochtones portant sur l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne,* » est disponible sur Internet : http://www.abo-peoples.org/wp-content/uploads/2014/09/Section-67-Assess-Final-Report-FRENCH.pdf.

Les participants amorcent les discussions par la détermination des thèmes et des domaines préoccupants suivants comme fil conducteur, et exposent ensuite leur évaluation et leur compréhension des répercussions de l'abrogation de l'article 67 dans les domaines suivants :

- Enseignement et sensibilisation quant à la *LCDP*.
- Compétence culturelle des personnes engagées dans le régime.
- Accès au régime des droits de la personne.
- Renforcement de la protection dans la *LCDP* pour les plaignants autochtones.
- Responsabilités du Canada de promouvoir et de respecter les droits de la personne autochtones.
- Sujet plus vaste de l'égalité et des droits de la personne autochtones.

Durant les discussions, les participants ont abordé la liste des vingt-quatre (24) recommandations dressée par l'APC à la suite de l'étude sur l'évaluation des besoins des Premières Nations effectuée en 2009-2010 et évalué si le gouvernement du Canada avait pris de quelconques mesures pour donner suite aux propositions. Les participants ont également considéré les prochaines étapes à suivre et les recommandations pour l'avenir.

Après examen les vingt-quatre (24) recommandations, tous les participants ont convenu que les recommandations et les sujets en jeu continuent d'être pertinents aujourd'hui. Un participant a fait valoir qu'*« essentiellement, nous devons représenter nos recommandations, légèrement modifiées, à AADNC, puisqu'il semble que rien n'ait été fait pour satisfaire aux besoins de nos membres depuis notre rapport initial en 2010. Aucune de nos recommandations n'a fait l'objet de mesures. »* Un autre participant déclare que *« l'adoption de lois, comme le projet de loi C-21, et l'abrogation de l'article 67, en l'absence de certaines mesures, n'apportent pas plus d'égalité à nos peuples. »*

Tous les participants reconnaissent que les problèmes suivants subsistent :

- Un manque général de sensibilisation à la *LCDP* chez les membres du Congrès.

- Une capacité insuffisante chez les Autochtones, leurs collectivités et leurs organismes pour obtenir le plein accès à la *LCDP* et aux protections qu'elle devrait offrir.

- Des ressources humaines et financières requises insuffisantes pour résoudre les problèmes relatifs aux droits de la personne et empêcher la gamme complète de griefs éventuels en vertu de la *LCDP*.

Les participants ont alors décidé de passer en revue chaque recommandation formulée en 2009-2010 et d'en actualiser au besoin le libellé, pour les présenter de nouveau à AADNC. Ils ont également ajouté une recommandation concernant le rôle que devrait jouer le Congrès dans l'affaire *Daniels*, actuellement en instance devant la Cour suprême du Canada. Voici la liste des recommandations convenues par les participants durant la table ronde :

1. L'information sur la *LCDP* est cruciale pour les autochtones. Le degré de sensibilisation à la *LCDP*, à la CCDP et au TCDP est mince. Il faut tenir plus de séances sur la *LCDP*.

2. Les motifs de discrimination énoncés dans la *LCDP* sont trop restrictifs. Par exemple, les statuts d'« Indien au sens du projet de loi C-31 », d'« Indien au sens du projet de loi C-3 » et d'« autochtones

vivant sur leurs terres ancestrales » ne sont pas des motifs énumérés dans la *LCDP*. Ils devraient faire partie des motifs énumérés.

3. Les conflits de compétences entre les gouvernements provinciaux et fédéral à propos du financement et de la prestation de services feront qu'il sera difficile aux autochtones de déterminer quelle commission (provinciale ou fédérale) devrait recevoir et entendre leur plainte. Les conflits de compétence devraient se résoudre par une entente entre les gouvernements fédéral et provinciaux, de sorte que les autochtones puissent déposer et faire traiter et entendre leurs plaintes de façon rapide et économique. Si le problème de compétences n'est pas résolu, le fardeau de prouver la compétence incombera à l'individu plaignant, entraînant des coûts, des lenteurs et un long litige dans le système judiciaire.

4. Le gouvernement fédéral a créé la CCDP comme instance chargée de traiter les plaintes de discrimination découlant de la *Loi sur les Indiens*. Toutefois, le gouvernement fédéral défend certaines poursuites discriminatoires en arguant que la CCDP n'a pas la compétence d'entendre la plainte. En outre, AADNC semble résister fortement à l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* et il établit un système de deux poids deux mesures : la *LCDP* s'applique aux décisions des conseils de bande, mais non aux décisions d'AADNC. Ce traitement inégal crée de la confusion et ternit l'honneur de la Couronne. Le gouvernement fédéral devrait immédiatement changer sa position sur la compétence de la CCDP et du TCDP en regard de la *Loi sur les Indiens*.

5. Le Canada se défend contre les plaintes de discrimination découlant de l'article 6 de la *Loi sur les Indiens* en arguant que la CCDP n'est pas compétente pour entendre la plainte parce que la détermination du statut d'Indien n'est pas un « service » visé à l'article 5 de la *LCDP*. S'il gagne cette cause, les autochtones ne seront pas mesure de remédier à la discrimination découlant de l'article 6 de la *Loi sur les Indiens* grâce à la *LCDP*. Le gouvernement fédéral devrait préciser sa position sur la compétence de la CCDP quant aux plaintes découlant de la *Loi sur les Indiens*.

6. Il faut renforcer la collaboration entre la CCDP, les commissions des droits de la personne provinciales et territoriales et le CPA, afin de garantir que nos membres connaissent toute la gamme des recours juridiques (y compris la CCDP et les poursuites) dont ils disposent pour contrer la discrimination.

7. Des ateliers adaptés aux besoins des autochtones devraient leur être offerts sur des sujets particuliers de discrimination, comme l'emploi, le logement, l'éducation, etc.

8. Il faut produire plus d'outils en langage clair (trousses d'information, livrets, etc.) pour mieux faire connaître la *LCDP*, à la CCDP et au TCDP, et ce, aussi bien en anglais qu'en français et en langues autochtones. Les participants remarquent également que même s'il semble y avoir des outils en langage clair adaptés aux besoins des femmes autochtones, très peu, sinon aucun de ces outils et documents, ne visent les hommes autochtones.

9. Il faut effectuer des recherches afin de déterminer la possibilité d'exécution et de mise en œuvre des décisions prises par le TCDP contre les conseils de bande. Par exemple, est-ce que les conseils de bande reconnaissent la compétence de la CCDP et du TCDP et est-ce que les décisions sont mises en œuvre dans les réserves?

10. La plupart des autochtones n'ont pas les moyens financiers d'engager des avocats pour présenter leurs plaintes à la CCDP et au TCDP. Les individus ont besoin d'une aide financière et juridique pour déposer des plaintes devant la CCDP et le TCDP.

11. Le processus et les procédures de la CCDP et du TCDP sont complexes et lents, et les individus peuvent se décourager et éventuellement ne pas donner suite à leur plainte. Les autochtones auront besoin de formation sur les processus et les procédures de la CCDP et du TCDP.

12. Il faut effectuer des recherches sur les processus, les procédures et les décisions prises par la CCDP et le TCDP, afin de déterminer la réussite des individus qui décident de se représenter eux-mêmes. Cette recherche devrait définir les besoins particuliers des individus qui se présentent en leur propre nom devant la CCDP et le TCDP.

13. La CCDP et le TCDP manquent des connaissances requises sur les 73 nations autochtones et leur culture, leurs lois, traditions, points de vue, etc. Les autochtones ont aussi le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale qui entraîne le droit de régler des différends à l'interne. La recherche doit permettre de déterminer le meilleur processus de règlement de différends complémentaire pour les autochtones puisque nous avons besoin d'un système distinct qui respecte nos diverses identités culturelles. Dans l'intervalle, le gouvernement fédéral devrait investir de façon importante dans la CCDP et le TCDP en vue d'améliorer le processus de règlement des différends, de même que recruter et embaucher des autochtones pour traiter, examiner et entendre les plaintes.

14. Les lois coutumières, les traditions et les pratiques des autochtones devraient être recueillies, colligées et archivées après obtention du consentement libre, préalable et éclairé des autochtones. Cette information sur le savoir et la culture traditionnels devrait être protégée selon un modèle particulier, afin d'empêcher le détournement culturel. On ne devrait accorder accès à cette information qu'aux plaignants autochtones, à la CCDP et au TCDP.

15. Les conseils de bande vont tout probablement invoquer le droit à l'autonomie gouvernementale pour se défendre contre les plaintes de discrimination. Une recherche permettra de déterminer la capacité et l'expertise du TCDP pour ce qui est d'examiner et de décider des enjeux pertinents à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Des processus peuvent être nécessaires pour améliorer l'expertise du TCDP quand il s'agit de décider des enjeux pertinents à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, c.-à-d. d'offrir des séminaires éducatifs et de nommer des avocats autochtones au TCDP.

16. À ce jour, le gouvernement fédéral n'a pas consenti d'investissements adéquats aux fins des organismes autochtones hors-réserve, en vue de l'enseignement et de l'aide à leurs membres au sujet de la LCDP. Il faudra investir dans le renforcement des capacités (direction, enseignement sur les droits de la personne/l'égalité, élaboration de politiques et de programmes, examen et prestation) pour respecter les droits à l'égalité de leurs membres.

17. Il est nécessaire d'investir dans toutes les collectivités autochtones et les organismes représentatifs autochtones afin de renforcer le droit à l'égalité des membres individuels. Il faut étudier et présenter un concept d'ombudsman, afin de surveiller et de promouvoir les droits de la personne des autochtones ainsi que la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

18. Tous les autochtones, peu importe leur statut ou lieu de résidence, devraient recevoir une formation sur les droits de la personne et l'égalité.

19. Les jeunes autochtones, peu importe leur statut ou leur lieu de résidence, doivent recevoir une formation sur les droits la personne et l'égalité. Il faut former des partenariats avec les ministères de l'Éducation provinciaux et territoriaux afin d'appuyer l'enseignement des droits de la personne dans le système scolaire. Il faut également former des partenariats avec les organismes non gouvernementaux qui servent principalement les jeunes (comme le YMCA).

20. Le gouvernement fédéral doit investir pour éliminer le racisme systémique contre les membres autochtones de sa propre fonction publique. Le gouvernement fédéral devrait nommer des autochtones à des postes de cadres supérieurs, comme les sous-ministres et les sous-ministres adjoints. Les autochtones n'obtiendront pas d'égalité pleine et substantielle jusqu'à ce qu'AADNC et l'ensemble du gouvernement éliminent le racisme systémique dans leurs propres structures.

21. Les nouveaux arrivants au Canada peuvent avoir une vision stéréotypée qui entraînerait des faussetés et du racisme dans leurs rencontres avec les autochtones. Les nouveaux arrivants doivent recevoir un enseignement sur l'histoire des autochtones et pouvoir faire preuve de sensibilité culturelle, comme exigence d'entrée au Canada et d'obtention de la citoyenneté canadienne.

22. La disposition interprétative du projet de loi C-21 est source de confusion pour les autochtones et elle n'a pas encore été appliquée par la CCDP et le TCDP. Il faut effectuer une recherche du point de vue autochtone, tant de la collectivité que des individus, qui portera sur la manière dont le TCDP devrait appliquer la disposition interprétative. Le CPA, en tant qu'instance représentative des Indiens inscrits et non inscrits vivant hors réserve et des Métis, possède l'expertise et, pourvu des fonds appropriés, peut entreprendre cette analyse.

23. La *Loi sur les Indiens* comprend des dispositions discriminatoires et devrait être abrogée. Toutefois, il faut procéder à un examen rigoureux de la *Loi sur les Indiens*, dans l'intention de la remplacer, s'il y a lieu, par une ou plusieurs lois qui satisferont aux besoins des autochtones et respecteront leurs droits de manière équitable. Les autochtones ont également le droit à l'autonomie gouvernementale. Par conséquent, cet examen devrait toucher tous les autochtones au cours d'un processus déterminé par eux et appuyé par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

24. Le gouvernement fédéral doit fournir au CPA et à chacun de ses OPT les ressources financières nécessaires pour embaucher deux personnes qui fourniront aide et renseignements sur les procédures et les processus de la CCDP et du TCDP, à l'intention des autochtones qui souhaitent déposer des plaintes de discrimination devant la CCDP.

25. Le gouvernement fédéral devrait fournir au CPA et à ses OPT le financement nécessaire pour effectuer une analyse de la manière dont le jugement *Daniels* pourrait influencer l'application de la *LCDP*. Ainsi, les analyses traiteraient de sujets comme le choix de l'instance compétente et responsable quant à la protection des droits des Métis, des Indiens non inscrits et des autochtones.

Les participants de la séance ont conclu que l'abrogation de l'article 67 représente un pas dans la bonne direction en vue d'atteindre à la pleine égalité pour les autochtones du Canada; toutefois, cet

objet nécessite plus de recherches et de mesures afin que la *LCDP* puisse garantir une protection adéquate et empêcher la discrimination contre les autochtones. L'adoption de lois, comme le projet de loi C-21, et l'abrogation de l'article 67, en l'absence de certaines mesures, comme celles qui sont énumérées dans les 25 recommandations proposées par le Congrès et ses affiliés, n'est pas suffisante pour garantir l'égalité dont les autochtones ont besoin et qu'ils méritent.

4.5 Les constats du processus de mobilisation et de consultation en ligne d'AADNC

Le Ministère a, par son processus de mobilisation en ligne, invité les chefs et les conseillers de toutes les Premières Nations du territoire canadien régies par la *Loi sur les Indiens*, et tous les individus intéressés, à lui faire part de leurs commentaires sur les effets de l'abrogation de l'article 67. La réaction a cependant été très timide : en effet, seulement trois (3) personnes ont répondu.

Les trois (3) répondants ont déclaré être des Indiens avec statut et membres d'une bande, et tous trois ont indiqué siéger à un gouvernement des Premières Nations. Voici les enjeux et préoccupations qu'ils ont soulevés :

- La longueur et le coût du processus décisionnel entourant la formulation de plaintes en vertu de la *LCDP* et du processus à suivre pour se défendre contre de telles plaintes. Un répondant a indiqué que sa collectivité avait dépensé plus de 200 000 $ pour se défendre contre une plainte, et que la résolution d'une autre plainte avait demandé deux ans. Même si cette dernière plainte a été réglée en faveur de la Première Nation, la longueur du processus s'est avérée coûteuse en ressources financières et humaines.

- Les Premières Nations n'ont pas la préparation nécessaire pour se conformer aux modifications apportées à la *LCDP*, et elles n'ont pas les capacités ni les ressources requises pour passer en revue les lois et les processus sous l'angle de la conformité et pour résoudre les plaintes. Elles ont besoin de ressources pour suivre une formation adéquate en ces matières.

- Il faut obtenir des ressources pour mettre à niveau les bâtiments communautaires afin de les rendre accessibles aux personnes handicapées.

- La *LCDP* mine l'esprit communautaire des collectivités des Premières Nations. Les modifications à la *LCDP* ont été adoptées sans consultation des Premières Nations.

- Le gouvernement doit aider les Premières Nations à formuler leurs propres lois, conformes à leurs traditions et cultures autochtones, y compris dans la mise au point de protections, de mécanismes et de soutiens propres aux Premières Nations pour la défense des droits fondamentaux.

CONCLUSION

Le but et l'objectif de la phase I de l'examen a été de rendre compte des effets de l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP* sur le gouvernement du Canada et les Premières Nations et leurs gouvernements, en particulier, ainsi que le nombre et la nature des plaintes relatives aux droits de la personne déposées contre le gouvernement fédéral et ceux des Premières Nations après l'abrogation.

D'après les conclusions de l'examen quinquennal et à mesure que le temps passe depuis l'abrogation de l'article 67 de la *LCDP*, le Ministère gère les plaintes acceptées par la CCDP, et la jurisprudence se développe. À chaque décision rendue, le gouvernement du Canada acquière des précisions sur les éléments de la *Loi sur les Indiens* qui devraient être modifiés pour être conformes à la *LCDP* ou sur les secteurs considérés comme ne relevant pas de la CCDP parce qu'ils ne s'inscrivent pas dans l'offre d'un bien ou d'un service ou dans une question d'emploi.

Le Ministère poursuivra son analyse des répercussions de la *LCDP* sur la *Loi sur les Indiens*, tant en réponse aux plaintes déposées auprès de la CCDP qu'en ce qui concerne les examens et analyses des pratiques ministérielles et des aspects de la *Loi sur les Indiens* qu'il applique.

Les constatations des organisations autochtones nationales et les commentaires en ligne formulés par les individus indiquent que même si les modifications apportées à la *LCDP* ont commencé à faciliter l'accès aux mécanismes de protection des droits de la personne pour les Premières Nations régies par la *Loi sur les Indiens*, les aspects suivants demeurent problématiques : le degré de connaissance et de compréhension de la *LCDP* et du processus de dépôt des plaintes; la capacité des gouvernements des Premières Nations à se conformer à la *LCDP*; la reconnaissance et le respect des traditions juridiques et des lois coutumières des Premières Nations et l'établissement de mécanismes de règlement des litiges adaptés à la culture dans le processus de formulation des plaintes concernant les droits de la personne.

Le gouvernement du Canada reconnaît que les gouvernements des Premières Nations possèdent, à l'instar des autres gouvernements au Canada, les pouvoirs et les attributions nécessaires pour préparer leurs collectivités et leurs organisations à une mise en œuvre intégrale de la *LCDP*. Au fil du temps, à mesure que seront déposées des plaintes qui mettent en évidence les possibles violations de la *LCDP*, les gouvernements des Premières Nations seront en mesure de mieux rajuster leurs pratiques en vue de répondre aux plaintes et de prévenir le dépôt de plaintes similaires.

Plusieurs ministères et organismes fédéraux offrent des programmes et des services pour aider les collectivités et les organisations des Premières Nations à procéder à ces rajustements, incluant :

- L'Équipe des services consultatifs sur les règlements administratifs et l'Unité des élections par l'intermédiaire (AADNC)
- Programme d'immobilisations et d'entretien (AADNC)
- La Stratégie pour un milieu de travail sans racisme (Ministère du travail)
- Le Programme de partenariats pour le développement social et Fonds pour l'accessibilité (Ressources humaines et Développement des compétences Canada)
- Programme d'aide à la remise en état des logements pour personnes handicapées dans les réserves et Programme Logements adaptés : aînés autochtones (SCHL)

En outre, la CCDP poursuit son travail de sensibilisation des collectivités des Premières Nations à la *LCDP* et continue de raffermir ses relations avec les gouvernements des Premières Nations et de leur communiquer l'information dont ils ont besoin afin d'augmenter leur capacité de se conformer entièrement à la *LCDP*.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

« *Enfin une question de droits – Accorder la pleine protection des droits de la personne aux Premières nations,* » Commission canadienne des droits de la personne, juin 2011. Sur Internet : http://www.chrc-ccdp.gc.ca/sites/default/files/nmr_eqd-fra.pdf.

« *Examen quinquennal de l'application de la* LCDP *parmi les Premières Nations,* » Résolution n° 21/2014, Assemblé des Premières Nations, Assemblée générale annuelle, Halifax, Novelle- Écosse, 15, 16 et 17 juillet 2014. Sur Internet : http://www.afn.ca/uploads/files/resolutions/aga_2014_resolutions_-_fre.pdf.

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/H-6/TexteComplet.html.

Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne, L.C. 2008, ch. 30. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/LoisAnnuelles/2008_30/page-1.html.

Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5. Sur Internet : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/I-5/TexteComplet.html.

« *Rapport annuel 2010,* » Commission canadienne des droits de la personne, 2011. Le « *Rapport annuel 2010* » de la CCDP pouvait être consulté sur Internet à cette adresse : http://www.chrc-ccdp.gc.ca/publications/ar_2010_ra/toc_10_tdm-fra.aspx. Cependant, il n'était plus accessible en ligne au moment de la rédaction du présent rapport.

« *Rapport de l'AFAC sur l'examen quinquennal des effets de l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne,* » 31 juillet 2014. Sur Internet : http://www.nwac.ca/fr.

« *Rapport au Parlement sur l'état de préparation des communautés et organisations des Premières nations à la conformité à la Loi canadienne sur les droits de la personne,* » Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, juin 2011. Sur Internet : http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314987774142/1315022171511.

« *Séance de mobilisation du Congrès des peuples autochtones portant sur l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne,* » le 17 juillet 2014. Sur Internet : http://www.abo-peoples.org/wp-content/uploads/2014/09/Section-67-Assess-Final-Report-FRENCH.pdf